Rodica Narcisa Petrescu

Drept administrativ

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

III 36.865

Editura Tamangiu
2009

BIBL. CENTR. UNIV.
„M. EMINESCU" IAŞI
III 36.865

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Drept administrativ

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Copyright © 2009
Editura Hamangiu SRL

Editură acreditată **CNCSIS** - Consiliul Național
al Cercetării Științifice din Învățământul Superior

Toate drepturile rezervate **Editurii Hamangiu**
Nicio parte din această lucrare nu poate fi copiată
fără acordul scris al **Editurii Hamangiu**

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

PETRESCU, RODICA NARCISA
Drept administrativ / Rodica Narcisa Petrescu. - București :
Editura Hamangiu, 2009
ISBN 978-606-522-140-6

342.9(498)(075.8)

Editura Hamangiu
București, Str. Col. Popeia
nr. 36, sector 5
O.P. 5, C.P. 91

Telefon/Fax:
021.336.04.43
031.805.80.20
031.805.80.21

Departament vânzări:
021.336.01.25
0788.854.348
0788.724.564

E-mail:
redactie@hamangiu.ro
comenzi@hamangiu.ro

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Prof. univ. dr. **Rodica Narcisa Petrescu**
Facultatea de Drept, Universitatea „Babeș-Bolyai" Cluj-Napoca

547563

Drept administrativ

ALE

462139
B.C.U. IASI

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Editura Tamangiu
2009

RODICA NARCISA PETRESCU

• Absolventă a Facultății de Drept a Universității „Babeș-Bolyai" din Cluj; a obținut, în anul 1979, la aceeași Universitate, titlul de doctor în drept, specializarea „Drept administrativ".

• Profesor universitar la Facultatea de Drept a Universității „Babeș-Bolyai" din Cluj-Napoca, unde predă disciplina „Drept administrativ", și referent științific în comisii de doctorat din cadrul Universității din București, Universității „Babeș-Bolyai" din Cluj-Napoca, Universității „Lucian Blaga" din Sibiu.

• Membru fondator al Institutului de Științe Administrative de la Sibiu; membru fondator al Asociației Române de Drept Constituțional; membru fondator a Societății Academice de Științe Administrative; membru al Academiei Internaționale de Drept Lingvistic, cu sediul în Montreal, Canada. A făcut parte din comisia de redactare a proiectului Codului de procedură administrativă, precum și din comisia de redactare a proiectului Codului administrativ; expert în Comisia prezidențială de analiză a regimului politic și constituțional din România.

• Autor de monografii și cursuri universitare: *Drept administrativ* (2004); *Drept administrativ*, vol. I și II (2001); *Drept administrativ*, vol. II (1996); *Drept administrativ*, vol. I (1994); *Organizarea și funcționarea organelor locale ale puterii și administrației de stat* (1979, în colaborare). A publicat peste 60 de studii și articole în culegeri de studii în limba franceză, engleză și română, de exemplu, vol. *Les rapports entre les pouvoirs de l'Etat* (2009); vol. *L'évolution des concepts de la doctrine classique de droit constitutionnel* (2008); vol. *Administrația publică în perspectiva integrării europene* (Chișinău, 2006); vol. *Implicațiile Tratatului instituind o Constituție pentru Europa asupra dreptului public și a serviciilor publice* (2006); vol. *Proceedings of the Conference on Economics, Law and Management*; vol. *La théorie et la pratique des politiques linguistiques dans le monde* (2002), precum și în revistele române de specialitate: Studia Universitatis Babeș-Bolyai – Iurisprudentia, Dreptul, Studii și cercetări juridice, Revista de drept public, Curierul judiciar.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

1 9. APR. 2010

Cuvânt-înainte

Lucrarea este rezultatul unei activități intense de cercetare în domeniul dreptului administrativ, în care s-au produs frecvente modificări legislative în ultimii ani, cea ce impunea actualizarea sau chiar regândirea unora dintre problemele specifice acestei ramuri de drept.

Ediția de față a cursului de drept administrativ se prezintă nu doar ca o simplă actualizare a celui din anul 2004, ea fiind dezvoltată cu multe elemente cu caracter de noutate și completări.

În lucrare este tratată întreaga problematică a dreptului administrativ, fiind avute în vedere opinii din doctrina română interbelică, postbelică și cea de după 1990, din doctrina de drept comparat, din doctrina franceză și din cea germană, alături de care sunt exprimate propriile punct de vedere, sugestii, recomandări sau propuneri *de lege ferenda*.

O serie de aspecte sunt abordate atât din punct de vedere teoretic, cât și practic, în principal prin prisma jurisprudenței Curții Constituționale și a Înaltei Curți de Casație și Justiție, Secția de contencios administrativ și fiscal. În acest sens, un loc special îl ocupă capitolul „Contenciosul administrativ", în care problemele ce țin de această importantă instituție a statului de drept sunt analizate prin referiri directe la numeroase soluții cuprinse în deciziile recente ale instanței noastre supreme.

Cu un conținut științific concis și riguros, bazat pe o foarte bogată bibliografie română și străină și elaborat în conformitate cu cele mai recente modificări legislative în materie, lucrarea se adresează nu numai studenților de la facultățile de drept, ci, în egală măsură, cercetătorilor, specialiștilor, practicienilor și, nu în ultimul rând, tuturor celor interesați de unul dintre cele mai dinamice domenii ale dreptului public, și anume dreptul administrativ.

BCU IASI

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Abrevieri

alin.	alineatul
art.	articolul
C.C.	Curtea Constituțională
C.J.	Curierul Judiciar
C.S.J.	Curtea Supremă de Justiție
Dreptul	revista Dreptul
Ed.	Editura
ed.	ediția
H.G.	hotărârea Guvernului
J.N.	Justiția Nouă
J.O.	Jurnalul Oficial al Comunităților Europene
lit.	litera
M. Of.	Monitorul Oficial al României, Partea I
nr.	numărul
O.G.	ordonanța Guvernului
O.U.G.	ordonanța de urgență a Guvernului
p.	pagina
parag.	paragraful
P.R.	Pandectele Române
R.D.C.	Revista de drept comercial
R.D.Pb.	Revista de drept public
R.R.D.	Revista română de drept
R.R.D.P.	Revista română de drept privat
S.C.J.	Studii și cercetări juridice
S.D.R.	Studii de drept românesc
Trib.	Tribunalul
vol.	Volumul

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Cuprins

PARTEA I. NOȚIUNI GENERALE 1

Capitolul I. Noțiuni generale despre administrația publică 3

§1. Noțiunea administrației publice 3

§2. Serviciul public 9

§3. Regiile autonome 21

§4. Instituțiile publice 24

§5. Persoanele juridice de drept privat de utilitate publică 26

Capitolul al II-lea. Dreptul administrativ – cadru juridic de realizare a administrației publice 27

§1. Noțiunea dreptului administrativ 27

§2. Izvoarele dreptului administrativ 29

§3. Trăsăturile dreptului administrativ 33

§4. Raporturile juridice administrative 43

Capitolul al III-lea. Relațiile dreptului administrativ cu dreptul constituțional și cu știința administrației 49

§1. Legătura dintre dreptul administrativ și dreptul constituțional 49

§2. Relația dintre dreptul administrativ și știința administrației 50

Capitolul al IV-lea. Principii generale de organizare administrativă 53

§1. Centralizarea administrativă 53

§2. Deconcentrarea administrativă 54

§3. Descentralizarea administrativă 55

PARTEA A II-A. ORGANIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE 59

Titlul I. Președintele României, Guvernul și organele administrației publice centrale de specialitate 61

Capitolul I. Președintele României 61

§1. Funcțiile Președintelui României 61

§2. Atribuțiile Președintelui României 63

I. Atribuțiile Președintelui României în raporturile sale cu Parlamentul 63

II. Atribuții ale Președintelui României ca șef al executivului 66

III. Atribuții în domeniul politicii externe 68

§3. Considerații de drept comparat 69

§4. Actele Președintelui României 70

§5. Răspunderea Președintelui României 72

Capitolul al II-lea. Guvernul 78

§1. Constituirea și componența Guvernului 78

§2. Organizarea și funcționarea Guvernului 86

§3. Atribuțiile Guvernului ... 91
§4. Actele Guvernului ... 95
§5. Raporturile Parlamentului cu Guvernul ... 103
§6. Răspunderea Guvernului ... 105
Capitolul al III-lea. Ministerele și celelalte organe ale administrației publice centrale de specialitate ... 114
§1. Locul și rolul ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale de specialitate ... 114
§2. Clasificarea ministerelor și a celorlalte organe ale administrației publice centrale de specialitate ... 116
§3. Organizarea și funcționarea ministerelor ... 117
§4. Atribuțiile generale ale miniștrilor ... 120
§5. Actele miniștrilor ... 122
§6. Răspunderea miniștrilor ... 124
§7. Serviciile publice deconcentrate ale ministerelor ... 124
§8. Autorități, instituții și alte unități aflate în subordinea, coordonarea ori sub autoritatea ministerelor ... 125
Capitolul al IV-lea. Organizarea și funcționarea autorităților administrative autonome ... 127
Titlul al II-lea. Administrația publică locală ... 131
Capitolul I. Considerații introductive privind administrația publică locală. Principiile organizării administrației publice locale ... 131
§1. Privire asupra organizării administrativ-teritoriale a statului ... 131
§2. Aspecte generale privind autoritățile administrației publice locale ... 132
§3. Principiile de bază ale administrației publice locale ... 135
Capitolul al II-lea. Consiliile locale ... 153
§1. Componența și constituirea consiliilor locale ... 153
§2. Funcționarea consiliului local ... 163
§3. Suspendarea și încetarea mandatului de consilier local ... 168
§4. Atribuțiile consiliilor locale ... 171
§5. Actele consiliilor locale ... 175
§6. Drepturile și obligațiile aleșilor locali ... 177
§7. Protecția legală a consilierilor locali și răspunderea acestora ... 178
Capitolul al III-lea. Primarul și viceprimarul ... 181
§1. Alegerea și statutul primarului și viceprimarului ... 181
§2. Încetarea de drept a mandatului de primar ... 187
§3. Încetarea mandatului primarului ca urmare a rezultatului unui referendum local, având ca obiect demiterea acestuia ... 188
§4. Suspendarea de drept a mandatului primarului ... 189
§5. Vacanța funcției de primar ... 190
§6. Atribuțiile primarului ... 190
§7. Actele primarului ... 194
§8. Răspunderea primarului și a viceprimarului ... 195

BCU LAW LIBRARY

Capitolul al IV-lea. Instituțiile, serviciile publice de interes local și aparatul de specialitate al primarului **196**
Capitolul al V-lea. Secretarii unităților administrativ-teritoriale **199**
Capitolul al VI-lea. Administrația publică a municipiului București **202**
Capitolul al VII-lea. Consiliul județean **206**
§1. Componența și constituirea consiliului județean 206
§2. Funcționarea consiliului județean 209
§3. Atribuțiile consiliului județean 213
§4. Actele consiliului județean 216
§5. Președintele și vicepreședinții consiliului județean 217
§6. Atribuțiile Președintelui consiliului județean 219
§7. Actele președintelui consiliului județean 221
§8. Răspunderea consiliului județean și a președintelui consiliului județean 223
Capitolul al VIII-lea. Actele autorităților administrației publice locale și comunicarea acestora **225**
Capitolul al IX-lea. Inițiativa cetățenească **227**
Capitolul al X-lea. Administratorul public **228**
Capitolul al XI-lea. Contravenții și sancțiuni **230**
Capitolul al XII-lea. Lucrările publice de interes local **231**
§1. Punerea problemei 231
§2. Reglementarea actuală a lucrărilor publice de interes local 232
Capitolul al XIII-lea. Prefectul **233**
§1. Preliminarii 233
§2. Desemnarea și statutul prefectului 234
§3. Incompatibilități și conflictul de interese cu funcția de prefect sau subprefect 239
§4. Colaboratorii prefectului 240
§5. Drepturile și îndatoririle prefecților și subprefecților 244
§6. Atribuțiile prefectului 246
§7. Actele prefectului 251
§8. Răspunderea prefectului și subprefecților 252

PARTEA A III-A. DOMENIUL PUBLIC ȘI DOMENIUL PRIVAT **253**
Capitolul I. Reglementarea actuală a domeniului public și a domeniului privat din România **255**
§1. Reglementarea actuală a domeniului public 255
§2. Reglementarea actuală a domeniului privat 258
Capitolul al II-lea. Domeniul public și domeniul privat în doctrina de specialitate. Definiții. Trăsături **259**
§1. Problema domeniului public și privat în doctrina românească din perioada interbelică 259

§2. Noţiunea domeniului public şi a domeniului privat în doctrina actuală din Franţa. Trăsături 261
§3. Definiţii ale domeniului public în doctrina română actuală de drept administrativ. Trăsături 262
Capitolul al III-lea. Concepţia Legii nr. 213/1998 privind proprietatea publică şi regimul juridic al acesteia 264
Capitolul al IV-lea. Regimul juridic al bunurilor din domeniul public şi privat de interes local potrivit Legii nr. 215/2001 270
Capitolul al V-lea. Clasificarea domeniului public 271
Capitolul al VI-lea. Procedee de drept public privind constituirea domeniului public 273
§1. Exproprierea pentru cauză de utilitate publică 273
§2. Rechiziţiile 277
Capitolul al VII-lea. Cadrul instituţional al regiunilor de dezvoltare din România 282
§1. Reglementarea actuală a regiunilor de dezvoltare în România 282
§2. Obiectivele de bază ale politicii de dezvoltare regională şi ale politicii de cooperare transfrontalieră în România 283
§3. Noţiunea „regiune de dezvoltare" în concepţia Legii nr. 315/2004 284
§4. Structuri teritoriale pentru dezvoltarea regională 285
§5. Structuri naţionale pentru dezvoltare regională 287
§6. Finanţarea programelor şi activităţilor de dezvoltare regională 288
§7. Perspective şi propuneri 289

PARTEA A IV-A. ACTIVITATEA AUTORITĂŢILOR ADMINISTRAŢIEI PUBLICE 291
Capitolul I. Privire generală asupra formelor de activitate a autorităţilor administraţiei publice 293
Capitolul al II-lea. Liberul acces la informaţiile de interes public şi transparenţa decizională în administraţia publică 298
§1. Liberul acces la informaţiile de interes public 298
§2. Transparenţa decizională în administraţia publică 301
Capitolul al III-lea. Actele administrative 305
§1. Precizări terminologice 305
§2. Sfera şi definiţia actelor administrative 305
§3. Trăsăturile caracteristice ale actelor administrative 307
§4. Clasificarea actelor administrative 311
Capitolul al IV-lea. Condiţiile de valabilitate a actelor administrative 317
§1. Emiterea actului administrativ de către organul competent şi în limitele competenţei sale 317
§2. Forma şi procedura elaborării actului administrativ 318

§3. Conformitatea conținutului actului administrativ cu Constituția, legile și celelalte acte normative în vigoare 335
§4. Actul administrativ să fie conform cu interesul public urmărit de lege 336
Capitolul al V-lea. Efectele juridice ale actelor administrative 338
Secțiunea 1. Momentul de la care actele administrative produc efecte juridice 338
Secțiunea a 2-a. Încetarea efectelor juridice ale actelor administrative 340
§1. Anularea și inexistența actelor administrative 340
§2. Revocarea actelor administrative 346
§3. Excepțiile de la principiul revocabilității actelor administrative 349
§4. Revocarea actelor administrative dolosive sau frauduloase și a celor inexistente 353
§5. Suspendarea actelor administrative 353
Capitolul al VI-lea. Contractele administrative 358
§1. Teoria contractelor administrative în dreptul francez 358
§2. Teoria contractelor administrative în dreptul român din perioada interbelică 361
§3. Teoria contractelor administrative în perioada actuală 362
§4. Privire specială asupra unor contracte administrative 364
I. Contractul de concesiune de bunuri proprietate publică 364
II. Contractul de achiziții publice 375
III. Contractul de concesiune de lucrări publice și contractul de concesiune de servicii 381
§5. Soluționarea contestațiilor în materia achizițiilor publice, a concesiunii de lucrări publice și a concesiunii de servicii 383

PARTEA A V-A. CONTROLUL ACTIVITĂȚII ADMINISTRAȚIEI PUBLICE 391
Capitolul I. Controlul administrativ 393
Secțiunea 1. Noțiunea și formele controlului administrativ 393
§1. Forme de control exercitat asupra administrației publice 393
§2. Noțiunea controlului administrativ 393
§3. Controlul administrativ intern 394
§4. Controlul administrativ extern 396
I. Controlul exercitat de Curtea de Conturi 399
II. Garda Financiară 408
III. Garda Națională de Mediu 411
Capitolul al II-lea. Contenciosul administrativ 413
Secțiunea 1. Noțiuni generale privind contenciosul administrativ 413
§1. Definiția contenciosului administrativ 413
§2. Principalele forme de contencios administrativ 416

§3. Privire asupra contenciosului administrativ în dreptul comparat 417
Secțiunea a 2-a. Evoluția instituției contenciosului administrativ în România 420
§1. Principalele reglementări din dreptul român referitoare la contenciosul administrativ 420
Secțiunea a 3-a. Condițiile de admisibilitate a acțiunii directe în contenciosul administrativ potrivit Constituției și Legii nr. 554/2004 427
§1. Condiția referitoare la calitatea reclamatului 427
§2. Condiția vătămării unui drept subiectiv sau a unui interes legitim 438
§3. Condiția atacării unui act administrativ, a nesoluționării în termenul legal a unei cereri ori a refuzului nejustificat de a satisface o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim 445
I. Preliminarii 445
II. Noțiunea de act administrativ 445
III. Contractele administrative 454
IV. Nesoluționarea în termenul legal a unei cereri 455
V. Refuzul nejustificat de a soluționa o cerere 456
§4. Condiția ca actul administrativ să emane de la o autoritate publică 460
§5. Condiția îndeplinirii procedurii administrative prealabile 463
§6. Condiția ca acțiunea să fie introdusă în termenul prevăzut de lege 472
Secțiunea a 4-a. Actele administrative exceptate de la controlul instanțelor de contencios administrativ 475
I. Excepții absolute 477
II. Excepții relative 482
Secțiunea a 5-a. Aspecte de procedură privind judecarea acțiunilor de contencios administrativ 488
§1. Instanțele judecătorești competente să soluționeze acțiunile de contencios administrativ 488
§2. Procedura în fața instanței de contencios administrativ 490
§3. Procedura de executare a hotărârilor judecătorești 506
§4. Excepția de nelegalitate 509
§5. Dispoziții finale și tranzitorii ale Legii nr. 554/2004 515

PARTEA A VI-A. FUNCȚIA PUBLICĂ 517
Capitolul I. Funcția publică și funcționarul public 519
§1. Noțiunea și caracterele funcției publice în doctrina de specialitate 519
§2. Noțiunea și trăsăturile funcționarului public 520
§3. Reglementarea actuală a funcției publice și a funcționarului public 522

§4. Scurtă privire referitoare la Statutul funcţionarilor publici 523
§5. Noţiunile de funcţie publică şi de funcţionar public în concepţia Legii nr. 188/1999, republicată 525
§6. Clasificarea funcţiilor publice 528
§7. Categorii de funcţionari publici 530
§8. Categoria înalţilor funcţionari publici 534
§9. Managementul funcţiilor publice şi al funcţionarilor publici 535
I. Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici 535
II. Evidenţa funcţiilor publice şi a funcţionarilor publici 538
§10. Drepturile şi îndatoririle funcţionarilor publici 539
I. Drepturile funcţionarilor publici 539
II. Îndatoririle funcţionarilor publici 545
§11. Perfecţionarea profesională a funcţionarilor publici 549
§12. Cariera funcţionarilor publici 550
I. Recrutarea funcţionarilor publici 550
II. Perioada de stagiu 553
III. Numirea funcţionarilor publici 554
IV. Promovarea funcţionarilor publici şi evaluarea performanţelor profesionale 555
§13. Conflictul de interese şi incompatibilităţile privind funcţionarii publici 557
§14. Acorduri colective. Comisii paritare 559
§15. Răspunderea funcţionarilor publici 561
I. Răspunderea disciplinară a funcţionarilor publici 562
II. Răspunderea contravenţională a funcţionarilor publici 566
III. Răspunderea civilă a funcţionarilor publici 566
IV. Răspunderea penală a funcţionarilor publici 567
§16. Modificarea raportului de serviciu 568
§17. Suspendarea raportului de serviciu 572
§18. Încetarea raportului de serviciu 575
§19. Reorganizarea autorităţii sau instituţiei publice 578
§20. Redistribuirea funcţionarilor publici 579
§21. Dispoziţii finale şi tranzitorii 580
§22. Scurte consideraţii despre Codul de conduită al funcţionarilor publici 581

PARTEA A VII-A. RĂSPUNDEREA CONTRAVENŢIONALĂ. RĂSPUNDEREA ADMINISTRATIVĂ PATRIMONIALĂ 585
Capitolul I. Răspunderea contravenţională 587
§1. Noţiunea răspunderii contravenţionale 587
§2. Reglementarea actuală a contravenţiilor 589
§3. Definiţia şi trăsăturile caracteristice ale contravenţiilor 590
§4. Subiectele răspunderii contravenţionale 592
§5. Sancţiunile contravenţionale prevăzute de O.G. nr. 2/2001 594

§6. Privire specială asupra reglementării regimului juridic al sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității conform reglementărilor din O.G. nr. 55/2002 599
§7. Cauze de neaplicare a sancțiunilor prevăzute în O.G. nr. 2/2001 603
§8. Cauzele care înlătură caracterul contravențional al faptei 604
§9. Prescripția – cauză de înlăturare a răspunderii contravenționale 605
§10. Procedura contravențională potrivit O.G. nr. 2/2001 607
§11. Aplicarea sancțiunilor contravenționale 611
§12. Căile de atac împotriva actelor de sancționare contravențională 614
§13. Executarea sancțiunilor contravenționale 617
§14. Dispoziții speciale și tranzitorii ale O.G. nr. 2/2001 619
Capitolul al II-lea. Răspunderea administrativă patrimonială 620
§1. Privire asupra evoluției responsabilității administrative în dreptul francez 620
§2. Orientări ale doctrinei române din perioada interbelică în materia răspunderii patrimoniale a statului pentru daune 622
§3. Principalele orientări privind răspunderea patrimonială a administrației de stat după adoptarea Legii nr. 1/1967 623
§4. Răspunderea administrativă patrimonială potrivit Constituției, revizuită 624
§5. Formele răspunderii administrative patrimoniale a autorităților publice 624
§6. Scurte considerații despre răspunderea patrimonială obiectivă a administrației publice în dreptul francez 625
§7. Caracteristicile răspunderii patrimoniale a administrației publice potrivit Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004 627

Index alfabetic 633

BCU IASI / CETATEA CULTURALA LIBRARY

PARTEA I
NOȚIUNI GENERALE

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul I.
Noțiuni generale despre administrația publică

§1. Noțiunea administrației publice

1. Considerații preliminare. Statul, ca și individul, urmărește prin activitatea sa diferite scopuri, care pot fi de natură politică, economică, socială, culturală etc.

Examinându-se sub aspect juridic activitatea statului, s-a considerat că puterea sa de voință și comandament care este suveranitatea se înfăptuiește prin trei funcții: funcția legislativă, funcția executivă sau administrativă și funcția jurisdicțională[1].

a) *Funcția legislativă* a statului este îndeplinită de Parlament, unica autoritate legislativă a țării. Această funcție constă în elaborarea normelor de conduită socială, impersonale și obligatorii, care îmbracă forma juridică a *legilor*. Funcția legislativă se deosebește de celelalte funcții ale statului prin faptul că are un caracter originar, adică legile sunt expresia voinței organului reprezentativ constituit pe plan național și beneficiază de o forță juridică superioară oricăror altor norme juridice, astfel încât funcția legislativă apare ca o manifestare directă a suveranității poporului[2]. Dimpotrivă, funcția executivă și cea jurisdicțională au o autoritate derivată, actele administrative și cele jurisdicționale trebuind să fie întotdeauna conforme cu prevederile legii.

b) *Funcția executivă sau administrativă* „are ca obiect organizarea aplicării și aplicarea în concret a legilor, asigurarea bunei funcționări a serviciilor publice instituite în acest scop, precum și emiterea de acte normative și individuale sau efectuarea de operații materiale, prin care, pe baza legii, se intervine în viața particularilor pentru a le dirija activitatea sau a le face anumite prestații"[3].

După cum se observă, funcția executivă are un obiect complex, care presupune nu numai activități de organizare propriu-zisă a legii, ci și elaborarea actelor juridice normative conforme cu legea. Chiar mai mult, în unele cazuri, legea acordă autorităților administrative o putere discreționară sau, după cum mai este numită, o competență de apreciere, în temeiul căreia au libertatea de a alege, în anumite limite, între două sau mai multe soluții.

La realizarea funcției executive participă, în principal, autoritățile administrative care înfăptuiesc administrația publică compusă din administrația activă, admi-

---

[1] A se vedea *C.G. Rarincescu*, Contenciosul administrativ român, Ed. Universala Alcalay & Co., București, 1937, p. 18.

[2] A se vedea *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. I, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 213.

[3] *Idem*, p. 214.

nistrația consultativă sau administrația jurisdicționalizată. După cum s-a subliniat în literatura noastră de specialitate, *administrația activă* se realizează în cadrul unei structuri ierarhice, care presupune o subordonare mai mult sau mai puțin conturată a organelor inferioare față de cele superioare, cât și dreptul de a face nu numai acte de gestiune și fapte materiale, ci și acte juridice unilaterale și executorii prin ele însele; *administrația consultativă* se realizează pe cale de avize de către organe cu atribuții consultative care nu constituie o structură ierarhizată sau, uneori, chiar de organe administrative deliberative care, potrivit legii, apar ca având atribuții consultative pentru anumite activități ale altor organe de stat; *administrația jurisdicțională* se caracterizează prin aceea că se exercită de organe care fac parte din puterea executivă și are ca obiect rezolvarea unor litigii juridice prin hotărâri ce se bucură de o stabilitate asemănătoare puterii lucrului judecat și care sunt elaborate cu respectarea unei proceduri apropiate de cea judiciară[1].

Datorită caracterului complex al obiectului funcției executive, la îndeplinirea ei pot concura și alte organisme, ca regii autonome, societăți comerciale cu capital integral sau majoritar de stat sau chiar instituții particulare autorizate de lege să desfășoare un serviciu public. Uneori, activități cu natură executivă pot desfășura și organele de conducere ale puterii legiuitoare sau ale celei judecătorești.

Cei mai mulți autori consideră că administrația nu se identifică cu puterea executivă[2], prima noțiune fiind mai largă decât a doua. Dacă este adevărat că guvernarea are semnificația luării unor decizii esențiale care angajează viitorul țării sau care exprimă opțiunea pentru o anumită politică economică, administrația este o activitate cotidiană care include și cele mai mărunte aspecte, cum ar fi gestul unui anumit agent de circulație sau plata unei facturi[3].

Adesea, este dificil de stabilit frontiera între guvernare și administrare, bunăoară, dacă numirea unui înalt funcționar public este urmarea schimbării politicii Guvernului sau, dimpotrivă, are doar o semnificație pur administrativă[4]. De altfel, în practică, acțiunea guvernamentală și conducerea activității administrative incumbă aceloraşi organe și se îndeplinesc prin acte cu aceeași natură, ca urmare, se consideră că distincția între cele două activități nu are consecințe pe plan juridic[5], idee la care achiesăm[6].

---

[1] Cu privire la această problemă, a se vedea *T. Drăganu*, Introducere în teoria și practica statului de drept, Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1992, p. 154.

[2] A se vedea *M. Preda, C. Voinescu*, Drept administrativ. Partea generală, 1992, p. 28; *Al. Negoiță*, Contenciosul administrativ și elemente de drept administrativ, Ed. Lumina Lex, București, 1992, p. 6-7; *M. Preda*, Tratat elementar de drept administrativ român, Ed. Lumina Lex, București, 1996, p. 9. Autorul *I. Vida* arată că „Din punct de vedere structural, executivul se subsumează autorităților publice care exercită funcția executivă și nu se confundă cu administrația publică", în Puterea executivă și administrația publică, București, 1994, p. 31.

[3] *J. Rivero, J. Vedel*, Droit administratif, 19e éd., Dalloz, Paris, 2002, p. 4.

[4] *Ibidem*.

[5] *J. Rivero, J. Vedel*, op. cit., p. 4.

[6] În acest context, relevăm opinia potrivit căreia „diferiți termeni, cum ar fi aceia de «putere executivă», «autoritate administrativă» sau «administrația de stat», exprimă, în fond, unul și același lucru, și anume funcția și organele de stat (autoritățile) care implică execu-

În documentele comunitare se evocă termenii „bună guvernare" și „bună administrare", noțiuni care trebuie corelate cu ideea de responsabilitate și cu aceea de identificare a modurilor optime de colaborare între putere și cetățeni, în vederea rezolvării problemelor acestora[1].

c) *Funcția jurisdicțională* are ca obiect principal soluționarea conflictelor juridice care se pot naște în societate prin hotărâri cu putere de lucru judecat în cadrul unei proceduri publice și contradictorii.

2. Noțiunea de administrație publică[2] are un dublu sens, unul de *organizare*, celălalt de *activitate*[3].

a) În primul sens, prin *administrația publică* se înțelege *ansamblul mecanismelor care pe baza și în executarea legii realizează o activitate cu un anumit specific bine conturat.*

Concepută organizatoric, *administrația publică* este alcătuită dintr-o serie de elemente componente bine structurate, cu atribuții diferite, care conlucrează între ele. Acest sistem este format din: Președintele României, care are, incontestabil, atribuții de natură administrativă[4] și este considerat autoritate a administrației publice și șef al executivului[5]; *Guvernul*, care exercită conducerea generală a admi-

---

tarea legilor (...)", terminologia nuanțată exprimând același conținut „executivul" (*I. Muraru*, Drept constituțional și instituții politice, Ed. Naturismul, București, 1992, p. 137).

[1] A se vedea *V. Vedinaș*, Drept administrativ, ed. a 3-a revăzută și actualizată, Ed. Universul Juridic, București, 2007, p. 31.

[2] Sub aspect etimologic, cuvântul administrație provine din limba latină, fiind compus din prepoziția *ad*, adică *la*, și *minister*, care înseamnă *supus, servitor*, la origine înțelegându-se o activitate subordonată, pusă în slujba cuiva (*D. Apostol Tofan*, Drept administrativ, vol. I, ed. a 2-a, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 4).

[3] A se vedea: *I. Iovănaș*, Drept administrativ și elemente ale științei administrației, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1977, p. 14; *A. de Laubadère, J.C. Venezia, Y. Gaudemet*, Manuel de droit administratif, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1988, p. 9; *Al. Negoiță*, op. cit., p. 5; *C. Manda*, Drept administrativ, Ed. Victor, București, 2000, p. 19-21; *D. Apostol Tofan*, op. cit., 2008, p. 5.

[4] Dintre atribuțiile Președintelui, prevăzute în Constituție, republicată, care-i conferă și calitatea de autoritate a administrației publice, menționăm: poate lua parte la ședințele Guvernului în care se dezbat probleme de interes național privind politica externă, apărarea țării, asigurarea ordinii publice și, la cererea primului-ministru, în alte situații [art. 87 alin. (1)]; încheie tratate internaționale care au fost negociate de Guvern și le supune spre ratificare Parlamentului [art. 91 alin. (1)] etc. Pe de altă parte, atât Președintele României, cât și Guvernul, în limitele atribuțiilor lor, trebuie să asigure buna funcționare a serviciilor publice și aplicarea legilor.

[5] A se vedea *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. I, ed. a 4-a, Ed. All Beck, București, 2005, p. 84. În literatura de specialitate s-a subliniat că atribuțiile Președintelui României și ale Guvernului se împletesc și, uneori, chiar se suprapun, arătându-se că activitatea primului, ca garant al independenței naționale, al unității și integrității teritoriale a țării și ca președinte al Consiliului Suprem de Apărare a Țării, se îngemănează strâns cu atribuțiile celui de-al doilea în domeniul organizării forțelor armate și polițienești (*T. Drăganu*, op. cit., p. 47-48). În mod corect, autoarea *D. Apostol Tofan*, în op. cit., 2008, p. 23, critică opinia lui *V.I. Prisăcaru*, care susține că Președintele ar face parte atât din sistemul organelor

nistrației publice și este și el șef al executivului, ceea ce înseamnă consacrarea unui executiv bicefal, cu sublinierea că între Președinte și Guvern nu există raporturi de subordonare; *ministere și celelalte organe ale administrației publice centrale de specialitate; autorități administrative centrale autonome; serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe centrale, din unitățile administrativ-teritoriale; prefectul; autorități autonome ale administrației publice locale* (consiliile locale, primarul, consiliile județene); *instituții publice* subordonate ministerelor, altor organe centrale ale administrației publice sau autorităților autonome ale administrației publice locale; *alte structuri publice*[1], în această categorie fiind incluse, potrivit unei opinii, regiile autonome, socotite „unități publice descentralizate"[2].

b) În cel de-al doilea sens, prin *administrația publică se înțelege activitatea de organizare a executării și executarea în concret a legilor*, în principal de către părțile care compun acest mecanism, urmărindu-se satisfacerea interesului general prin asigurarea bunei funcționări a serviciilor publice și prin executarea unor prestații către particulari[3].

Activitatea administrației publice se realizează în *regim de putere publică* și, ca urmare, interesul general sau interesul public prevalează în situația în care este în conflict cu interesul particular.

Cât privește noțiunea *putere publică*, s-a arătat că ea „evocă prerogativele (adică drepturile speciale, exorbitante) pe care le are organul administrativ, în sens de autoritate ce reprezintă și apără interesul general (public), care obligatoriu trebuie să se impună celui particular"[4]. Puterea publică este un regim juridic exorbitant atât prin prerogativele speciale, dar și prin obligațiile exorbitante de drept comun care-i revin, spre deosebire de particulari, astfel, dacă aceștia pot să ia o decizie pentru un anumit motiv (interes, generozitate, capriciu), administrația poate să decidă doar pentru *motive de interes public*[5].

Noțiunea de *interes public* sau *interes general* este strâns legată de aceea de putere publică și ea se referă la necesitățile de ordin material și spiritual ale cetățenilor dintr-o anumită societate, la un moment dat, considerarea lor ca atare

---

legislative, cât și din sistemul organelor executive, în Tratat de drept administrativ român. Partea generală, ed. a 3-a, Ed. Lumina Lex, București, 2002, p. 5.

[1] *Al. Negoiță* include în sistemul administrației publice și societățile cu capital de stat care realizează activități de organizare a legii, în op. cit., p. 7, iar *A. Iorgovan* enumeră, în cadrul autorităților care realizează administrația publică, societățile comerciale subordonate organic sau, după caz, funcțional ministerelor, consiliului județean sau local, în op. cit., vol. I, 2005, p. 71-72.

[2] În acest sens, a se vedea *I. Iovănaș*, Caracteristicile generale ale reglementării contenciosului administrativ, în Studia Universitatis Babeș-Bolyai, Iurisprudența, nr. 1/1991, p. 50.

[3] Autorul *A. Iorgovan* arată: „În sens material-funcțional, noțiunea de administrație publică evocă acte și operațiuni materiale prin care se execută legea, fie prin emiterea de norme subsecvente, fie prin organizarea sau, după caz, prestarea directă de servicii publice" (op. cit., vol. I, 2005, p. 82).

[4] *A. Iorgovan*, op. cit., vol. I, 2005, p. 86.

[5] A se vedea *G. Vedel*, Droit administratif, Presses Universitaires de France, 1968, p. 19.

depinzând de factorul politic. Așadar, se poate afirma că, în general, noțiunea de interes public are un conținut istoric, determinat de puterea politică[1].

În lumina art. 48 din Constituție, înainte de revizuire, și a fostei Legi a contenciosului administrativ nr. 29/1990[2], alături de alți autori, apreciam că noțiunea de autoritate a administrației publice, respectiv cea de autoritate publică trebuie interpretată în sens larg, și anume, în situațiile în care regii autonome, societăți comerciale și alte structuri de interes public realizează activități de administrație publică, acestea să fie socotite ca autorități publice în sens larg și actele administrative emise să poată fi atacate în justiție potrivit prevederilor acestei legi.

Această interpretare este pe deplin valabilă și în prezent, prin prisma art. 52 din Constituție, republicată, și a prevederilor noii Legi a contenciosului administrativ nr. 554/2004[3]. Astfel, potrivit art. 2 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 554/2004, prin *autoritate publică* se înțelege orice organ de stat sau al unităților administrativ-teritoriale care acționează, în regim de putere publică, pentru satisfacerea unui interes legitim public; *sunt asimilate* autorităților publice, în sensul acestei legi, *persoanele juridice de drept privat* care, potrivit legii, au obținut *statut de utilitate publică* sau sunt autorizate să presteze un serviciu public, *în regim de putere publică*.

După cum se observă, sintagma autoritate publică are un înțeles larg, avându-se în vedere toate autoritățile publice, iar, prin asimilare, și acele structuri private (asociații, fundații și altele) care prin lege sau hotărâre a Guvernului au obținut statutul de utilitate publică sau care sunt autorizate să presteze un serviciu public[4].

În doctrina română postbelică, precum și în cea postdecembristă[5], s-a susținut că, *uneori* și cu *caracter subsidiar*, organele de conducere ale puterii legislative sau puterii judecătorești pot îndeplini și ele activități de natură administrativă. Spre exemplu, activitatea președintelui Camerei Deputaților, în calitate de șef al serviciilor și birourilor compuse din funcționari publici, organizate pe lângă această Cameră, are o natură administrativă, iar actele de numire și revocare din funcție a acestora sunt acte administrative: numirea în funcție a grefierilor și arhivarilor (pe bază de concurs) de către președintele instanței judecătorești este tot o activitate administrativă, materializată printr-un act administrativ. Or, este logic ca legalitatea unor asemenea acte să poată fi controlată în aceleași condiții ca și actele cu obiect identic ale organelor administrative[6].

---

[1] *E. Bălan*, Instituții administrative, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 21.

[2] Publicată în M. Of. nr. 122 din 8 noiembrie 1990, cu modificările ulterioare.

[3] Legea nr. 554/2004 (M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004), modificată prin O.U.G. nr. 190/2005 pentru realizarea unor măsuri necesare în procesul de integrare europeană (M. Of. nr. 1179 din 28 decembrie 2005). De asemenea, Legea nr. 554/2004 a fost modificată și completată prin Legea nr. 262/2007 (M. Of. nr. 510 din 30 iulie 2007).

[4] A se vedea *A. Iorgovan*, Noua lege a contenciosului administrativ – geneză și explicații, Ed. Roata, București, 2004; *D.C. Dragoș*, Noua lege a contenciosului administrativ. Comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2005, p. 76 și urm.

[5] A se vedea, cu titlu de exemplu, *T. Drăganu*, op. cit., p. 142-143; *A. Iorgovan*, op. cit., vol. II, 2005, p. 80.

[6] A se vedea *T. Drăganu*, op. cit., p. 143.

Pe această linie de idei, art. 48 din Constituție, înainte de revizuire, prevedea că persoană vătămată într-un drept al său *de o autoritate publică*, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei. Așadar, încă din anul 1991, legiuitorul constituant a înțeles că și *alte autorități publice*, nu numai cele ale administrației publice, pot emite, în anumite situații, acte administrative, care sunt supuse controlului instanțelor de contencios administrativ.

Faptul că și alte autorități statale îndeplinesc atribuții de natură executivă nu înseamnă că ele s-ar afla sub comanda Guvernului, dimpotrivă, atribuțiile de natură administrativă și actele administrative pe care le emit sunt subsidiare activității lor principale, care este cea legislativă, respectiv cea judecătorească. S-a mai arătat că activitatea administrativă pe care ele o desfășoară urmărește realizarea prerogativelor prevăzute de Constituție și legile organice și nu acționează pentru a realiza un program politic, ca în cazul Guvernului[1].

Conținutul activității administrației publice. Concepută ca activitate îndeplinită de anumite autorități, administrația publică se înfăptuiește în conformitate și pe baza legii, în principal prin *acte administrative cu caracter normativ sau individual*, prin *contracte administrative*, *fapte materiale juridice* și *operațiuni materiale tehnice*.

Actele administrative sunt manifestări de voință cu caracter unilateral, făcute în exercitarea funcției executive a statului, în scopul de a produce efecte juridice, a căror realizare este garantată prin posibilitatea de a se recurge la forța de constrângere a statului[2].

Contractele administrative se încheie între administrație și, de regulă, un particular, ele au un obiect specific și trăsături distincte față de contractele de drept comun[3].

Faptele materiale juridice determină transformări în lumea materială și produc efecte juridice datorită legii, care le recunoaște asemenea efecte, independent de existența unei manifestări de voință (spre exemplu, dărâmarea unei case insalubre, construirea unui pod etc.).

Operațiunile materiale-tehnice (operațiunile administrative) nu produc efecte juridice prin ele însele (spre exemplu, lucrări de multiplicare, de secretariat, întocmirea unei dări de seamă, referate și altele).

Din punct de vedere al specificului obiectului, activitățile administrației publice pot fi clasificate în trei categorii:

– *activități cu caracter de dispoziție*, prin care administrația publică stabilește ce trebuie și ce este permis să facă persoanele fizice și juridice și ce nu trebuie și ce nu le este permis să facă, în situația nerespectării conduitei prescrise, autoritățile administrației publice putând să aplice sancțiunile prevăzute de lege;

---

[1] A se vedea *A. Iorgovan*, op. cit., vol. I, 2005, p. 67.

[2] A se vedea *T. Drăganu*, op. cit., p. 139.

[3] A se vedea *M. Lombard*, Droit administratif, 4e éd., Dalloz, Paris, 2001, p. 228.

– *activități de asigurare a bunei funcționări a serviciilor publice,* prin care administrația publică ia toate măsurile ce se impun pentru a asigura funcționarea lor regulată și continuă în scopul satisfacerii intereselor generale ale populației;

– *activități de prestații* pe care administrația publică și funcționarii acesteia le efectuează în cele mai diverse domenii: gospodăria comunală, ocrotirea mediului ambiant, cultural-educativ etc.[1]

3. Noțiunea de administrație publică europeană este și ea susceptibilă de două sensuri, unul material și unul formal. S-a arătat că *abordarea materială* presupune analiza activității de organizare și de executare în concret a legislației comunitare (legislația primară și derivată), realizată în concret prin acțiuni cu caracter de dispoziție sau acțiuni cu caracter de prestație, iar *abordarea formală* „se bazează pe analiza sistemului de instituții și structuri administrative europene care realizează această activitate"[2].

§2. Serviciul public

4. Considerații generale privind teoria serviciului public în Franța. În Franța, teoria serviciului public a avut un larg răsunet și un rol important în practica administrativă, deoarece în această țară, de multă vreme, funcționau tribunalele administrative și prin susținerea acestei teorii se urmărea lărgirea competenței lor[3].

La început, în dreptul francez, noțiunea de „serviciu public" a fost concepută în două sensuri: în sens organic sau formal, serviciul public era caracterizat ca fiind o organizație, o întreprindere girată de administrație; în sens material, serviciu public era socotit orice activitate care avea ca scop satisfacerea unui interes general (indiferent de natura organizației care o exercită)[4].

De multe ori, definiția materială și cea formală coincideau, așa încât, în dreptul clasic francez, o activitate de interes general girată de administrație era totdeauna considerată serviciu public[5].

Dificultăți au început să apară în momentul în care anumite persoane publice desfășurau o activitate ce nu corespundea strict unui interes general (spre exemplu, Ordinul medicilor, Ordinul farmaciștilor etc.) și, pe de altă parte, s-a admis că

[1] Cu privire la conținutul administrației publice, a se vedea și *M. Preda, C. Voinescu,* op. cit., p. 28-29.

[2] *I. Alexandru, I. Gorjan, I.V. Ivanoff, C.C. Manda, A.-L. Nicu, C.S. Săraru,* Drept administrativ european, Ed. Lumina Lex, București, 2005, p. 11; *I. Alexandru, M. Cărăușan, I. Gorjan, I.V. Ivanoff, C.C. Manda, A.-L. Nicu, C. Rădulescu, C.S. Săraru,* Dreptul administrativ în Uniunea Europeană, Ed. Lumina Lex, București, 2007, p. 212.

[3] A se vedea *T. Drăganu,* Introducere în teoria și practica statului de drept, p. 150.

[4] A se vedea *G. Vedel,* op. cit., p. 683.

[5] *Ibidem.*

B.C.U. „M. EMINESCU" IAȘI

unele organisme private (de pildă, Societăți de Securitate Socială) desfășurau activități considerate servicii publice[1].

Consecința a fost că noțiunea de serviciu public s-a extins foarte mult, încât se poate spune că tot ce se raporta fie la interesul general, fie la administrație a avut tendința de a fi socotit serviciu public.

Doctrina a încercat să cristalizeze concepțiile referitoare la noțiunea de serviciu public, și anume, pe baza jurisprudenței Consiliului de Stat, problema determinării serviciului public a fost redusă, în principal, la două cazuri:

– primul caz, relativ simplu, când o activitate de interes general este asumată de o colectivitate publică sau se desfășoară în contul acesteia;

– cel de-al doilea caz este cel în care un organism care nu are caracter de drept public este învestit cu o activitate de interes general[2].

Într-o opinie, se arată că: „Serviciul public este forma acțiunii administrative prin care o persoană publică își asumă sau deleagă, sub controlul său, satisfacerea unor nevoi de interes general"[3].

Într-o altă părere, se arată că nu se poate concepe serviciul public fără a include în definiția sa menționarea prerogativelor de putere publică datorită cărora el poate fi asigurat[4].

La sfârșitul secolului al XIX-lea și mai ales la începutul secolului al XX-lea, conceptul de *serviciu public* a jucat un rol determinant în jurisprudența concesiunii, dezvoltându-se și alte concepte dependente de serviciu public, și anume *domeniu public, lucrări publice, contracte administrative.*

La momentul actual, în Franța există un curent de idei după care noțiunea de serviciu public a devenit desuetă sau se află într-o perioadă de declin. Susținătorii acestei teze invocă drept principal argument faptul că serviciul public ocupă un loc mult mai important în dreptul francez decât în alte țări europene, mai ales cele anglo-saxone[5] și că dreptul comunitar și jurisprudența Curții de Justiție a Comunităților Europene se referă rar la această noțiune[6].

După unii, serviciul public este o simplă denumire, care nu corespunde nici unei realități obiective, nici unui statut precis, iar după alții, în optica neoliberalismului, serviciul public este privit ca un instrument de reducere a libertăților în beneficiul Statului-providență, ceea ce ar conduce, în mod logic, la totalitarism[7].

Ni se pare corectă concluzia acelor autori francezi potrivit căreia oricare ar fi substratul acestei dezbateri, mai mult ideologică decât juridică, chiar dacă limitele

---

[1] *G. Vedel*, op. cit., p. 684.

[2] *Idem*, p. 685.

[3] *J. Rivero, J. Waline*, Droit dministratif, 19e éd., Dalloz, Paris, 2002, p. 452.

[4] A se vedea *R. Chapus*, Droit administratif général, vol. I, ed. a 13-a, Montchrestien, Paris, 1999, p. 562.

[5] Criteriul serviciului public este absent în concepțiile juridice ale dreptului englez, așa încât, dacă și în Anglia există unele reguli speciale aplicabile „domeniului public", acestea nu se referă la conceptul de serviciu public.

[6] A se vedea *J. Rivero, J. Waline*, op. cit., p. 440.

[7] *Ibidem.*

conceptului serviciului public sunt variabile, *acesta păstrează în dreptul pozitiv şi în realitate un loc important*[1]. Astfel, serviciul public implică consecinţe juridice importante care nu ne permite să-l neglijăm.

5. Consideraţii privind teoria serviciului public în literatura noastră de specialitate interbelică. Autorii din această perioadă au arătat că statul are obligaţia de a organiza anumite activităţi în vederea satisfacerii unor nevoi de interes general (cum sunt nevoia de asistenţă medicală, nevoia de siguranţă, nevoia de cultură etc.), activităţi numite *servicii publice*, fără de care societatea nu ar putea exista şi progresa.

Plecându-se de la aceste constatări, în literatura noastră de specialitate interbelică *serviciul public* a fost definit ca *acea activitate a autorităţilor administraţiei publice care are ca scop satisfacerea unei nevoi de interes general şi care trebuie îndeplinită regulat şi continuu* (spre exemplu, poliţia, transporturile pe calea ferată, învăţământul, asistenţa socială etc.)[2].

Din definiţia dată la timpul respectiv, se pot desprinde următoarele *trăsături caracteristice ale serviciului public*:

a) serviciul public era înţeles ca *activitate* desfăşurată de autorităţile administraţiei publice centrale şi locale. Drept urmare, o activitate a particularilor realizată din iniţiativa acestora sub forma unei societăţi sau fundaţii, chiar dacă urmărea satisfacerea unor interese generale, nu constituia serviciu public, ci rămânea, în general, supusă dreptului civil, comercial etc.[3];

b) activitatea autorităţilor administraţiei publice trebuia să urmărească un *interes general*. Prin asemenea activităţi se satisfac nevoile sociale care erau socotite de puterea politică de interes general sau de interes public;

c) dată fiind importanţa acestei activităţi pentru colectivitate, ea trebuia să se desfăşoare în mod *regulat şi continuu*, motiv pentru care era supusă unui regim juridic special, numit *regim administrativ*[4]. Aceasta însemna că organizarea si conducerea serviciilor publice avea loc pe baza unor principii speciale care nu se întâlneau în organizarea activităţii particulare.

În fine, datorită importanţei serviciilor publice, s-a stabilit regula că acestea pot fi create şi desfiinţate numai *prin lege*.

6. Punerea problemei serviciului public în prezent. În ce priveşte situaţia actuală a serviciilor publice din România, într-o opinie se arată întemeiat că „(...) trebuie discutat despre dezvoltarea serviciilor publice, ele fiind strict necesare în sistemul

---

[1] *J. Rivero, J. Waline*, op. cit., p. 440.

[2] A se vedea *E.D. Tarangul*, Tratat de drept administrativ român, Tipografia Glasul Bucovinei, Cernăuţi, 1944, p. 15. Autorul subliniază că noţiunea de serviciu public ca activitate nu trebuie confundată cu autoritatea publică sau organul public care o desfăşoară, aşa cum se întâmplă în limbaj uzual, curent.

[3] A se vedea *E.D. Tarangul*, op. cit., p. 15.

[4] *Ibidem*.

nostru constituțional, deoarece evocă obligații ale statului față de drepturile fundamentale ale cetățeanului"[1].

a) *Noțiunea de „serviciu public" o întâlnim, în primul rând, în Constituție.* Astfel, în art. 120 alin. (1) se prevede că administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile descentralizării, autonomiei locale și deconcentrării *serviciilor publice*; în art. 122 alin. (1) consiliul județean este definit ca autoritatea administrației publice pentru coordonarea activității consiliilor comunale și orășenești în vederea realizării *serviciilor publice* de interes județean; art. 123 alin. (2) precizează că prefectul conduce *serviciile publice deconcentrate* ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale.

Utilizarea expresă a noțiunii de serviciu public în Constituție înseamnă că acesta a devenit o instituție *de ordin constituțional*, ceea ce trebuie interpretat în sensul redobândirii actualității acestei instituții în dreptul nostru administrativ.

Noțiunea de serviciu public o găsim și în Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale[2], precum și în alte legi, ordonanțe ale Guvernului etc.

b) *În stadiul actual de dezvoltare a societății, odată cu progresul culturii și civilizației, nevoile umane cresc atât calitativ, cât și cantitativ, ceea ce se reflectă în organizarea de către administrația publică a unor noi servicii publice,* cum sunt activitățile teatrelor, muzeelor, radioului, televiziunii și altele.

În doctrină s-a subliniat că „sfera nevoilor sociale în sens de interes public, ca și prioritățile administrației de a organiza sau autoriza activități pentru satisfacerea acestora se modifică în funcție de forțele care cuceresc puterea politică"[3].

În statul modern, multitudinea nevoilor sociale este deosebit de mare, așa încât administrația publică nu mai poate, ea însăși, să le rezolve pe toate, ci recurge la *autorizarea anumitor persoane private* să presteze servicii de interes general sau public. Plecându-se de la această premisă, în literatura noastră de specialitate, serviciul public este definit ca o „activitate organizată sau autorizată de o autoritate a administrației publice pentru a satisface nevoi sociale de interes public"[4].

---

[1] A se vedea *A. Iorgovan*, op. cit., vol. I, 2005, p. 99.

[2] Legea nr. 215/2001, publicată în M. Of. nr. 204 din 23 aprilie 2001, cu modificările ulterioare, republicată în M. Of. nr. 123 din 20 februarie 2007, cu modificările și completările ulterioare.

[3] *I. Vida*, op. cit., p. 12.

[4] *A. Iorgovan*, op. cit., vol. I, 2005, p. 99; *A. Vasile*, Prestarea serviciilor publice prin agenți privați, Ed. All Beck, București, 2003, p. 32. În alte definiții, serviciul public este înțeles ca „o structură organizatorică" sau „un organism administrativ" înființat prin lege de către stat, județ, comună ori de către particulari. (*M. Preda*, Tratat elementar de drept administrativ român, Ed. Lumina Lex, București, 1996, p. 73; *V.I. Prisăcaru*, Tratat de drept administrativ român. Partea generală, Ed. All, București, 1996, p. 132).

Ne vom afla, așadar, în prezența unui serviciu public în următoarele situații:

– dacă o activitate de interes general sau public este desfășurată de o autoritate a administrației publice sau o persoană juridică publică organizată de aceasta[1];

– dacă o persoană juridică privată este autorizată de administrația publică să presteze unele activități de interes general[2].

Juridic, serviciul public se definește totdeauna plecând de la misiunea sa de interes general și se consideră că el reprezintă un instrument de coeziune națională[3].

Relativ recent, prin prevederile Legii contenciosului administrativ nr. 544/2004, legiuitorul organic a prevăzut expres semnificația serviciului public ca o activitate organizată sau, după caz, autorizată de o autoritate publică în scopul satisfacerii unui interes legitim public.

c) *Modalitățile de gestionare a serviciilor publice* relevate în doctrină[4] sunt următoarele:

– gestionarea publică, adică serviciul public este prestat de o persoană juridică de drept public, cum este statul, o colectivitate locală sau un organism public aflat sub controlul direct al unei autorități publice;

– delegarea sau gestionarea privată controlată public, situație în care o colectivitate publică încredințează unei întreprinderi private sarcina de a asigura, în contul său, prestarea unui serviciu public, încheind un contrat pe o perioadă determinată;

– gestionare privată prin sectorul privat, modalitate prin care operatori cu statut privat intervin și prestează servicii publice, respectând regulile stabilite de autoritatea organizatoare a serviciului public.

d) *Influența dreptului comunitar asupra serviciului public.* Dreptul comunitar obligă autoritățile naționale să regândească serviciul public într-un cadru concurențial[5]. Astfel, realizarea pieței unice, care implică libera circulație a produselor și serviciilor, dobândește un minimum de transparență economică numai prin asigurarea unei situații concurențiale. Pentru autoritățile comunitare, piața este modul normal de gestiune a serviciilor publice de interes general. Această prezumție poate fi înlăturată de către autoritățile naționale, care vor putea demonstra că apli-

---

[1] De exemplu, în cadrul *gestiunii directe* a serviciilor publice de salubrizare a localităților reglementate de O.G. nr. 87/2001 (M. Of. nr. 543 din 1 septembrie 2001), aprobată cu modificări prin Legea nr. 139/2002, *autoritățile administrației publice locale* își asumă *nemijlocit* toate sarcinile și responsabilitățile privind organizarea, conducerea, administrarea și gestionarea acestor servicii.

[2] Bunăoară, în cadrul *gestiunii delegate,* autoritățile administrației publice locale pot apela, pentru realizarea serviciilor publice de salubrizare a localităților, la unul sau mai mulți *operatori de servicii publice,* societăți comerciale *autorizate* să furnizeze asemenea servicii publice, cu respectarea Legii serviciilor publice de gospodărie comunală și ale O.G. nr. 87/2001.

[3] *A.-E. Villain-Courrier,* Contribution générale à l'étude de l'éthique du sevice public en droit anglais et français comparé, Dalloz, Paris, 2004, p. 176.

[4] Pe larg, a se vedea *A. Vasile,* op. cit., p. 98-102.

[5] A se vedea *J.F. Brison, A. Rouyère,* Droit administratif, Montchrestien, E.J.A., Paris, 2004, p. 431.

carea integrală a regulilor de concurenţă ar putea compromite buna îndeplinire a misiunii serviciilor de interes economic general[1]. În schimb, dispoziţiile tratatelor nu aduc atingere în niciun fel competenţei statelor membre în cea ce priveşte furnizarea, punerea în funcţiune şi organizarea de servicii de natură non-economică de interes general.

Se mai subliniază că în dreptul comunitar conceptele privind serviciul public sunt inspirate din dreptul anglo-saxon, deoarece Uniunea Europeană a adoptat o orientare liberală, în detrimentul conceptelor dintr-o orientare mai puţin liberală întâlnite în dreptul francez, caracterizat printr-o modalitate contractuală de gestionare a serviciului public[2].

7. Principiile de bază ale serviciului public. Se apreciază că principiile sau trăsăturile de bază ale serviciului public sunt[3]: *continuitatea; egalitatea tuturor în faţa lui; adaptarea serviciilor publice la transformările economice, sociale, ideologice, precum şi la regulile dreptului comunitar*[4]; *un regim juridic dominat de regulile dreptului public.*

Continuitatea serviciului public decurge în mod direct din interesul general pe care îl urmăreşte. Satisfacerea acestui interes nu este posibilă cu discontinuităţi, orice întrerupere putând perturba viaţa colectivităţii.

Egalitatea tuturor în faţa serviciului public îşi are sorgintea în principiul mai larg de rang constituţional al egalităţii cetăţenilor în faţa legii şi a autorităţilor publice.

Orice particular care îndeplineşte condiţiile legale are dreptul să pretindă şi să obţină prestaţiile furnizate de un anumit serviciu public fără nicio discriminare privind persoana sa.

Adaptarea serviciilor publice la transformările economice, sociale, ideologice, precum şi la regulile dreptului comunitar este o trăsătură de origine jurisprudenţială şi are în vedere punerea de acord a serviciului public, chiar a existenţei sale, cu transformările de interes general care se produc în societate[5].

---

[1] *Ibidem*. Subliniem că în Protocolul privind serviciile de interes general (J.O. din 17 decembrie 2007) se arată că valorile comune ale Uniunii în privinţa serviciilor de interes economic general în înţelesul art. 16 din Tratatul privind funcţionarea Uniunii includ în special: rolul şi competenţele discreţionare ample ale autorităţilor naţionale, regionale şi locale în cea ce priveşte furnizarea, punerea în funcţiune şi organizarea serviciilor de interes economic general într-un mod care să corespundă cât mai bine nevoilor utilizatorilor; diversitatea existentă la nivelul diferitelor servicii de interes economic general şi diferenţele dintre nevoile şi preferinţele utilizatorilor, care pot rezulta din circumstanţe geografice, sociale sau culturale diferite; un nivel ridicat al calităţii, siguranţei şi accesibilităţii, egalitatea de tratament şi promovarea accesului universal şi a drepturilor utilizatorilor.

[2] A se vedea *A. Vasile*, op. cit., p. 25.

[3] A se vedea: *G. Dupuis, M.-J. Guédon, P. Chrétien*, Droit administratif, 6e éd. revue, Armand Colin, Paris, 1999, p. 500-504; *J. Rivero, J. Waline*, Droit administratif, 2000, p. 447-450.

[4] *J. Rivero, J. Waline*, op. cit., 2002, p. 450.

[5] Uneori este dificil a se realiza concilierea principiului egalităţii în faţa serviciului public cu cel al adaptabilităţii, în sensul că administraţia îl poate invoca pe acesta din urmă pentru

Regimul juridic dominat de regulile dreptului public este o urmare firească a exigențelor impuse de realizarea interesului general. Totuși, referitor la această trăsătură, mai trebuie arătat că, în situația serviciilor publice desfășurate de autorități ale administrației sau persoane juridice publice organizate de acestea, se aplică *regimul de drept administrativ*. În cazul persoanelor juridice private autorizate de administrația publică să presteze anumite activități de interes general – denumite în perioada interbelică „stabilimente de utilitate publică" –, se aplică un *regim juridic special* care se află între regimul juridic folosit pentru persoanele publice și cel întrebuințat pentru persoanele juridice de drept privat[1], deoarece cuprinde atât reguli speciale de drept public, cât și reguli de drept comun.

8. Administrația publică are posibilitatea de a organiza serviciile publice cu titlu de monopol sau fără titlu de monopol[2]. În prima situație, nu se admite ca și particularii să se ocupe cu asemenea activități, ei fiind obligați să se folosească numai de serviciul public organizat de stat. Din această categorie fac parte: serviciul public al poliției, serviciul public al justiției, serviciul public al transporturilor pe calea ferată.

În a doua situație, se admite și inițiativa particulară. Spre exemplu, pe lângă serviciile publice girate de universitățile de stat se admit și serviciile publice ale universităților particulare sau pe lângă serviciile publice ale teatrelor naționale se acceptă și serviciile publice prestate de teatrele particulare.

Trebuie observat că, în condițiile actuale în care numărul celor care au nevoie de anumite servicii publice este în continuă creștere, numărul serviciilor publice cu titlu de monopol este în scădere, fiind tot mai mult permis ca și persoane juridice private să desfășoare asemenea activități.

9. Clasificarea serviciilor publice. Într-o opinie din literatura franceză, plecându-se de la funcțiile pe care le îndeplinește administrația în sectorul public, serviciile publice se clasifică în patru grupe:

– serviciile publice care au ca finalitate ordinea și organizarea;
– serviciile publice care au ca finalitate protecția socială și sanitară;
– serviciile publice care au o finalitate educativă și culturală;
– serviciile publice cu finalitate economică (producția de bunuri și de servicii de natură industrială și comercială)[3].

În altă opinie[4], serviciile publice sunt grupate în două mari categorii, și anume:

– servicii publice constituționale;

---

a proceda la o regrupare din punct de vedere geografic a unui anumit serviciu public, în timp ce particularii, nemulțumiți de această măsură, se vor prevala de încălcarea principiului egalității în fața serviciului public (a se vedea *M. Lombard*, op. cit., p. 281-282).

[1] A se vedea *E.D. Tarangul*, op. cit., p. 108.

[2] *Idem*, p. 17.

[3] A se vedea *G. Dupuis, M.-J. Guédon, P. Chrétien*, op. cit., p. 484 și urm.

[4] A se vedea *M. Lombard*, op. cit., p. 272-275.

– alte servicii publice.

În literatura română de specialitate[1], serviciile publice sunt clasificate după mai multe criterii, cum sunt: modul în care se realizează interesul general, gradul lor de extensie, modul de gestionare a serviciilor publice, natura serviciului public.

În cele ce urmează, relevăm următoarele clasificări:

a) *Din punctul de vedere al naturii activității serviciului public*:

– servicii publice cu caracter administrativ; asemenea servicii publice sunt prevăzute și în Constituție, bunăoară armata, justiția, învățământul de stat, serviciul public de sănătate;

– servicii publice cu caracter industrial și comercial; distincția între aceste servicii publice și primele nu este totdeauna ușor de făcut. Doctrina franceză reține anumite indicii care trebuie îndeplinite, așa cum rezultă din jurisprudența Consiliului de Stat, și anume obiectul serviciului, originea resurselor financiare și modalitățile de organizare și funcționare[2];

– servicii publice cu altă natură (socială, culturală, educativă etc.).

b) *Din punctul de vedere al interesului pe care îl prezintă serviciul public*:

– servicii universale, denumire preluată din dreptul comunitar, care se referă, în stadiul actual, la cele de poștă și cele de telecomunicații, care trebuie să asigure peste tot și pentru toți activități de calitate și la un preț rezonabil[3]; odată constituit, cei care îl folosesc pot pretinde funcționarea lui continuă și regulată;

– servicii publice de interes național (justiția, apărarea națională, reprezentarea diplomatică etc.);

– servicii publice de interes local (gospodărie comunală, salubrizare, transport urban de călători).

c) *Din punctul de vedere al subiectului care îndeplinește serviciul public*:

– servicii publice realizate de autorități administrative sau de persoane juridice publice organizate de acestea;

– servicii publice realizate de persoane private autorizate de autoritățile administrației publice competente.

10. Serviciile publice comunitare au fost înființate relativ recent în țara noastră, organizarea lor înscriindu-se în cadrul procesului de descentralizare administrativă, al apropierii administrației de cetățeni[4]. Administrația publică are obligația legală de a lua măsurile ce se impun pentru adaptarea serviciilor publice la exigențele cetățenilor, de a crea noi servicii[5], context care explică organizarea serviciilor publice comunitare.

---

[1] A se vedea, cu titlu de exemplu: *M. Preda*, Autoritățile administrației publice, Ed. Lumina Lex, București, 1999, p. 616-617; *A. Iorgovan*, op. cit., vol. II, 2005, p. 187; *V. Vedinaș*, op. cit., 2007, p. 229.

[2] A se vedea *M. Lombard*, op. cit., p. 276.

[3] *Idem*, p. 271-272.

[4] A se vedea *A. Trăilescu*, Drept administrativ, ed. a 3-a, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 103.

[5] A se vedea *L. Giurgiu*, Reglementări actuale privind unele servicii publice comunitare, în C.J. nr. 5/2008, p. 43 și urm.

Din reglementările legale în vigoare se observă că serviciile publice comunitare se organizează fie în subordinea consiliilor locale, a Consiliului General al Municipiului Bucureşti, a consiliilor judeţene, fie în compartimente de lucru ale acestora ori în cadrul prefecturilor.

Oricum, serviciile publice comunitare se deosebesc de serviciile publice de interes local sau judeţean prin faptul că, pe de o parte, sunt subordonate consiliilor locale şi judeţene, iar, pe de altă parte, se află sub coordonarea şi controlul unor organe ale administraţiei publice de specialitate[1].

Astfel, s-au înfiinţat *Serviciile comunitare pentru cadastru şi agricultură*, prin O.G. nr. 13/2001[2]; *Serviciile publice comunitare pentru eliberarea şi evidenţa paşapoartelor simple şi serviciile publice comunitare regim permise de conducere şi înmatriculare a vehiculelor*, organizate prin O.G. nr. 83/2001[3]; *Serviciile publice comunitare locale de evidenţă a persoanelor*, înfiinţate prin O.G. nr. 84/2001[4]; *Serviciile publice comunitare pentru situaţii de urgenţă*, înfiinţate prin O.G. nr. 88/2001[5].

a) *Serviciile publice comunitare pentru cadastru şi agricultură* se organizează la nivelul comunelor, oraşelor şi municipiilor.

Serviciile publice comunitare pentru cadastru şi agricultură se constituie fie în *compartimente distincte*, organizate în cadrul *aparatului propriu al consiliilor locale*, fie ca *servicii publice cu personalitate juridică*, în subordinea consiliilor locale[6]. În cazul celor din urmă, finanţarea se asigură din venituri extrabugetare şi din subvenţii acordate de la bugetul local.

Dintre atribuţiile serviciilor comunitare pentru cadastru şi agricultură menţionăm:

– participă la acţiunea de delimitare a teritoriului administrativ al comunei, oraşului sau municipiului;

– efectuează măsurători topografice pentru punerea în posesie pe amplasamentele stabilite de comisiile locale de aplicare a Legii fondului funciar;

– întocmesc fişele de punere în posesie;

– constituie şi actualizează evidenţa terenurilor care fac parte din domeniul public sau privat etc.[7]

Aceste servicii comunitare îndeplinesc şi alte atribuţii stabilite prin lege sau însărcinări primite de la autorităţile administraţiei publice locale.

---

[1] A se vedea *A. Trăilescu*, op. cit., p. 103.

[2] O.G. nr. 13/2001 (M. Of. nr. 461 din 13 august 2001), aprobată prin Legea nr. 39/2002 (M. Of. nr. 75 din 31 ianuarie 2002).

[3] O.G. nr. 83/2001 (M. Of. nr. 543 din 1 septembrie 2001), aprobată prin Legea nr. 362/2002 (M. Of. nr. 447 din 26 iunie 2002), cu modificările ulterioare.

[4] O.G. nr. 84/2001 (M. Of. nr. 544 din 1 septembrie 2001), aprobată prin Legea nr. 372/2002 (M. Of. nr. 447 din 26 iunie 2002), cu modificările ulterioare.

[5] O.G. nr. 88/2001 (M. Of. nr. 544 din 1 septembrie 2001), aprobată, cu modificări şi completări, de Legea nr. 363/2002 (M. Of. nr. 447 din 26 iunie 2002).

[6] Articolul 1 alin. (2) din O.G. nr. 13/2001.

[7] Articolul 2 din O.G. nr. 13/2001.

Activitățile serviciilor publice comunitare pentru cadastru și agricultură care implică prestări de servicii la cererea cetățenilor se execută pe bază de taxe locale stabilite de consiliile locale, conform legii[1].

Consiliile locale ale comunelor, orașelor și municipiilor pot înființa societăți comerciale pentru preluarea și valorificarea produselor agroalimentare de la producătorii individuali, de la exploatațiile agricole asociative și de la exploatațiile familiale.

Serviciile pentru cadastru și agricultură vor coordona înființarea unor asemenea societăți comerciale și vor acorda consultanță și sprijin producătorilor în valorificarea producției agricole vegetale și animaliere.

b) *Serviciile publice comunitare pentru eliberarea și evidența pașapoartelor simple și serviciile publice comunitare regim permise de conducere și înmatriculare a vehiculelor* se înființează în cadrul aparatului propriu al prefecturilor, respectiv al municipiului București.

Coordonarea și controlul metodologic al serviciilor publice comunitare se asigură de Direcția generală pentru pașapoarte, respectiv Direcția regim permise de conducere și înmatriculare din cadrul Ministerului Administrației și Internelor.

Dintre atribuțiile serviciilor publice comunitare pentru eliberarea și evidența pașapoartelor menționăm:

– soluționează cererile pentru eliberarea pașapoartelor simple ori de prelungire a valabilității acestora, în conformitate cu prevederile legii, ale tratatelor și convențiilor internaționale la care România este parte;

– asigură eliberarea, în sistem de ghișeu unic, a pașapoartelor simple, în colaborare cu serviciile publice comunitare locale de evidență a persoanelor din subordinea consiliilor municipale, orășenești și comunale, precum și ale sectoarelor municipiului București;

– organizează, la nivelul județului și al municipiului București, gestionarea și controlul eliberării pașapoartelor etc.[2]

Dinte atribuțiile serviciilor publice comunitare, regim permise de conducere și înmatriculare a vehiculelor menționăm:

– constituie, actualizează, valorifică Registrul județean de evidență a permiselor de conducere și a vehiculelor înmatriculate;

– organizează examenele pentru obținerea permiselor de conducere, în condițiile legii;

– soluționează cererile pentru eliberarea permiselor de conducere, a certificatelor de înmatriculare și a plăcilor cu numere de înmatriculare pentru vehicule rutiere, în condițiile legii[3].

c) *Serviciile publice comunitare de evidență a persoanelor* se constituie la *nivelul consiliilor comunelor, orașelor și municipiilor*, precum și la *nivelul consiliilor județene și al municipiului București*. Aceste servicii publice comunitare asigură

[1] A se vedea *A. Trăilescu*, op. cit., p. 110.

[2] Articolul 6 din O.G. nr. 83/2001.

[3] Pentru alte detalii, a se vedea *L. Giurgiu*, op. cit., p. 48-49.

întocmirea, păstrarea, evidenţa şi eliberarea în sistem de ghişeu unic a actelor de stare civilă, cărţilor de identitate, permiselor de conducere şi altor acte.

Coordonarea şi controlul metodologic se asigură în mod unitar de Inspectoratul Naţional pentru Evidenţa Persoanelor.

Potrivit art. 4 alin. (1), în subordinea consiliilor locale ale comunelor, oraşelor şi municipiilor[1], se înfiinţează *servicii publice comunitare locale de evidenţă a persoanelor*, prin reorganizarea compartimentelor de stare civilă din aparatul propriu al consiliilor locale şi al formaţiunilor locale de evidenţă a populaţiei din structura Ministerului Administraţiei şi Internelor.

Dintre atribuţiile acestor servicii publice comunitare menţionăm:

– eliberează, în sistem de ghişeu unic, certificatele de stare civilă, cărţile de identitate, cărţile de alegător, paşapoartele simple, permisele de conducere şi certificatele de înmatriculare a autovehiculelor;

– înregistrează actele şi faptele de stare civilă, precum şi menţiunile şi modificările intervenite în statutul civil, în domiciliul şi reşedinţa persoanei, în condiţiile legii;

– întocmesc şi păstrează registrele de stare civilă, în condiţiile legii etc.[2]

Totodată, în *subordinea consiliilor judeţene* se înfiinţează *servicii publice comunitare judeţene de evidenţă a persoanelor*, prin reorganizarea serviciilor de stare civilă din aparatul propriu al consiliilor judeţene, precum şi a birourilor de evidenţă a populaţiei şi regim permise de conducere şi certificate de înmatriculare a autovehiculelor din cadrul Serviciului de evidenţă informatizată a persoanei al municipiului Bucureşti din structura Ministerului Administraţiei şi Internelor.

Reţinem precizarea din art. 6 alin. (3) din O.G. nr. 84/2001, în sensul că serviciile publice comunitare judeţene, respectiv a municipiului Bucureşti funcţionează ca *instituţii publice de interes judeţean, respectiv municipal*, cu personalitate juridică.

Dintre atribuţiile consiliilor judeţene menţionăm:

– constituie, actualizează şi valorifică Registrul judeţean de evidenţă a persoanei şi Registrul judeţean de evidenţă a permiselor de conducere şi certificatelor de înmatriculare a autovehiculelor;

– coordonează şi controlează metodologic activitatea serviciilor publice comunitare locale;

– asigură producerea şi emiterea certificatelor de stare civilă, a cărţilor de identitate, a permiselor de conducere şi certificatelor de înmatriculare a autovehiculelor, precum şi a cărţilor de alegător etc.[3]

---

[1] Servicii publice comunitare locale se înfiinţează şi în sectoarele municipiului Bucureşti, prin reorganizarea compartimentelor de stare civilă din aparatul propriu al consiliilor locale ale sectoarelor municipiului Bucureşti, precum şi prin preluarea activităţii de evidenţă a populaţiei din structura Serviciului de evidenţă informatizată a persoanei aparţinând Inspectoratului Poliţiei Capitalei.

[2] Articolul 5 din O.G. nr. 84/2001.

[3] Articolul 7 din O.G. nr. 84/2001.

Inspectoratul Naţional pentru Evidenţa Persoanelor, organ de specialitate al administraţiei publice centrale cu personalitate juridică în subordinea Ministerului Administraţiei şi Internelor, asigură punerea în aplicare într-o concepţie unitară a legislaţiei în vigoare în domeniul evidenţei persoanei şi a programelor de reformă privind modernizarea relaţiilor dintre administraţia publică centrală şi cea locală şi cetăţean, precum şi integrarea informaţională a sistemelor de stocare şi prelucrare a datelor referitoare la persoane.

Din cele de mai sus rezultă că serviciile publice comunitare de evidenţă a persoanei au o dublă subordonare, atât faţă de autorităţile administraţiei publice locale, care decid înfiinţarea lor, cât şi faţă de Inspectoratul Naţional pentru Evidenţa Persoanelor, care asigură îndrumarea, sprijinul şi controlul metodologic al acestor servicii.

d) *Serviciile publice comunitare pentru situaţii de urgenţă* se înfiinţează în subordinea consiliilor judeţene, Consiliului General al Municipiului Bucureşti, a consiliilor locale ale municipiilor şi sectoarelor municipiului Bucureşti, precum şi a consiliilor oraşelor şi comunelor. Aceste servicii publice comunitare fac parte din forţele de protecţie a sistemului de securitate naţională, având ca scop apărarea vieţii, bunurilor şi mediului împotriva incendiilor şi dezastrelor, precum şi realizarea măsurilor de protecţie civilă.

Serviciile publice comunitare pentru situaţii de urgenţă se compun din *servicii profesioniste* şi *servicii voluntare.*

Serviciile publice comunitare profesioniste se înfiinţează în fiecare judeţ şi în municipiul Bucureşti, ca servicii publice deconcentrate în subordinea Inspectoratului General pentru Situaţii de Urgenţă[1]. Serviciile de urgenţă profesioniste funcţionează ca inspectorate judeţene şi al municipiului Bucureşti, cu personalitate juridică.

Serviciile publice voluntare se organizează în subordinea consiliilor locale prin unificarea serviciilor publice de pompieri civili şi a formaţiunilor de protecţie civilă din subordinea acestora. Profesionalizarea serviciilor publice comunitare voluntare se va realiza eşalonat, odată cu dotarea şi asigurarea resurselor necesare, potrivit legii.

Activitatea serviciilor publice comunitare pentru situaţii de urgenţă *este coordonată de prefect la nivel judeţean şi de primar* la nivelul comunelor, oraşelor şi celorlalte municipii[2].

Totodată, coordonarea şi controlul metodologic al acestor servicii publice se fac de *Inspectoratul General pentru Situaţii de Urgenţă*, organ de specialitate al administraţiei publice centrale, demilitarizat, cu personalitate juridică, în subordinea Ministerului Administraţiei şi Internelor.

Serviciile de urgenţă şi Inspectoratul General asigură îndeplinirea atribuţiilor specifice de protecţie civilă, de prevenire şi stingere a incendiilor, precum şi de

[1] Articolul 4 alin. (1) din O.G. nr. 88/2001.

[2] Articolul 7 din O.G. nr. 88/2001, modificat prin O.U.G. nr. 25/2004 (M. Of. nr. 391 din 3 mai 2004).

gestionare a situaţiilor de urgenţă, potrivit competenţelor stabilite prin legile în vigoare[1].

Mai trebuie adăugat că Inspectoratul General şi serviciile de urgenţă fac parte din sistemul naţional pentru managementul situaţiilor de urgenţă, potrivit legii.

§3. Regiile autonome

11. Sediul materiei pentru regiile autonome îl constituie Legea nr. 15/1990 privind reorganizarea unităţilor economice de stat ca regii autonome şi societăţi comerciale[2].

12. Regiile autonome de interes naţional se înfiinţează prin hotărâre a Guvernului. Ele se organizează şi funcţionează în ramuri considerate strategice ale economiei naţionale – industria de armament, energetică, exploatarea minelor şi a gazelor naturale, poştă şi transporturi feroviare –, precum şi în unele domenii aparţinând altor ramuri stabilite de Guvern (art. 2 din Legea nr. 15/1990).

13. Regiile autonome de interes local se înfiinţează prin hotărâre a consiliilor locale şi judeţene. *Domeniile în care se pot organiza regii autonome de interes local* sunt: alimentarea cu apă, canalizare şi epurarea apelor uzate; producerea, transportul şi distribuţia energiei termice; transportul local în comun de călători; administrarea şi întreţinerea fondului locativ, a pieţelor, oboarelor, târgurilor şi drumurilor comunale şi a spaţiilor verzi; construirea, întreţinerea şi modernizarea drumurilor şi a podurilor de interes judeţean.

Conform art. 2 din O.G. nr. 15/1993[3], activitatea regiilor autonome de interes naţional stabilite de Legea nr. 15/1990 trebuie să îndeplinească unul din următoarele criterii:

– să constituie un monopol natural, în sensul unei activităţi de producţie sau prestări de servicii, care, datorită necesităţii unor tehnologii specifice sau a unor investiţii de capital cu costuri ridicate, nu se pot realiza în condiţii de eficienţă normală;

– să fie de interes public;

– să producă bunuri şi să presteze servicii esenţiale pentru apărarea ţării şi siguranţa naţională.

14. Regiile autonome sunt conduse de consilii de administraţie care se numesc prin ordin al ministerului de resort sau, după caz, prin hotărâre a consiliului local, respectiv a celui judeţean.

---

[1] Pentru detalii, a se vedea *L. Giurgiu*, op. cit., p. 53.

[2] Publicată în M. Of. nr. 98 din 8 august 1990, cu modificările ulterioare.

[3] M. Of. nr. 202 din 23 august 1993.

În prima lună a fiecărui an, consiliul de administrație prezintă ministerului de resort, după caz, consiliului local sau celui județean, un raport asupra activității desfășurate de regie în anul precedent și asupra programului de activitate pentru anul în curs.

Activitatea curentă a regiei este condusă de un director general sau un director numit de ministerul de resort, respectiv de către consiliul local sau consiliul județean sub a cărui autoritate funcționează regiile autonome.

Directorul general sau directorul este și președintele consiliului de administrație al regiei autonome.

În patrimoniul regiilor autonome intră bunuri care fac parte din domeniul privat și din domeniul public de interes național sau local. În ce privește bunurile proprietate publică, fiind inalienabile, *pot fi date în administrarea regiilor autonome*, trebuind să fie evidențiate distinct în patrimoniul acestora.

Totodată, bugetul de venituri și cheltuieli al regiilor autonome de interes național se aprobă de Guvern, iar cel al regiilor autonome de interes local și de interes județean se aprobă, după caz, de consiliile local sau consiliile județene, odată cu bugetul unității administrativ-teritoriale în cauză[1].

15. Opinii despre natura juridică a regiei autonome. Instituția regiei autonome nu constituie o noutate pentru legislația românească, predecesorul ei fiind *regia publică comercială*, reglementată în Legea pentru organizarea și administrarea pe bază comercială a întreprinderilor și avuțiilor publice din 16 martie 1929, lege prin care a fost înlocuită regia administrativă[2].

Regia publică comercială era caracterizată ca organizarea unui serviciu public cu caracter comercial sau industrial – deci un serviciu public cu caracter economic – în stabiliment public, în conformitate cu principiile de organizare și gestiune din întreprinderile private[3]. Autoritățile regiei publice comerciale erau socotite autorități publice, funcționarii erau considerați funcționari publici, iar actele erau socotite acte administrative ce puteau fi atacate în contencios[4]. Deci regiile publice comerciale, organizate în perioada interbelică, erau socotite de specialiștii români ca *autorități administrative*, în a căror activitate intervin acte administrative de autoritate și de gestiune, primele fiind susceptibile de a fi atacate pe calea contenciosului administrativ[5].

Asemenea regii sunt organizate și la ora actuală în statele cu democrație occidentală și ele sunt considerate autorități administrative. Spre exemplu, în literatura actuală de specialitate din Franța, regia este socotită *„stabiliment public"*, arătându-se

---

[1] Articolul 9 din O.G. nr. 15/1993.

[2] Regia administrativă era caracterizată drept *„procedeul"* prin care administrația publică organiza un serviciu public, dar îl și exploata, luând asupra sa riscurile și beneficiile întreprinderii (*P. Negulescu*, Tratat de drept administrativ român, vol. I, p. 145).

[3] A se vedea *E.D. Tarangul*, op. cit., p. 406.

[4] *Idem*, p. 406-407.

[5] A se vedea *C.G. Rarincescu*, op. cit., p. 261.

că marile servicii publice sunt exploatate sub forma regiei, spre exemplu, poștă și telecomunicații, transportul urban, distribuția apelor[1].

În doctrină s-au exprimat mai multe opinii despre natura juridică a regiilor autonome, înființate potrivit Legii nr. 15/1990.

Într-o opinie, se arată că: „(...) *regia autonomă rămâne o întreprindere de stat*"[2].

În altă părere, se consideră că regia autonomă este o persoană juridică mixtă de drept public și de drept privat, dar, totuși, se recunoaște că „ansamblul reglementărilor ei dă *preponderență trăsăturilor proprii organismelor publice*"[3] (s.n.).

În susținerea acestei opinii, se invocă o serie de deosebiri[4] între dispozițiile Legii din 1929, pe baza cărora regiile publice comerciale erau socotite persoane de drept public, și cele ale Legii nr. 15/1990.

În ce ne privește[5], alături de alți autori, am socotit că regiile autonome trebuie privite diferit, și anume acele regii autonome care „au ca obiect de activitate administrarea de bunuri publice (implicit prestarea de servicii publice legate de punerea în valoare a acestor bunuri) (...) *dobândesc calitatea de persoane juridice de drept public* (s.n.), acționând în numele statului sau al unității administrativ-teritoriale"[6].

Arătam că *aceste regii autonome, numite și regii de interes public, emit acte administrative, care vor putea fi atacate la instanțele de contencios administrativ.* În acest sens, într-o părere, s-a subliniat că regiile autonome pot fi considerate unități publice descentralizate, care emit și acte de autoritate, nu numai de gestiune și că primele vor putea fi atacate în justiție conform Legii nr. 24/1990[7].

În anul 1997, Guvernul a adoptat două ordonanțe de urgență prin care se prevede transformarea regiilor autonome în societăți comerciale, și anume O.U.G. nr. 30/1997 privind reorganizarea regiilor autonome[8], aprobată și modificată prin Legea nr. 207/1997[9], și O.U.G. nr. 53/1997[10].

Prin O.U.G. nr. 30/1997 s-a urmărit reorganizarea regiilor autonome în societăți comerciale, ceea ce s-a realizat prin *acte administrative individuale*, exceptate fiind cinci regii autonome[11]. Societățile comerciale pe acțiuni rezultate în urma reorgani-

---

[1] A se vedea *F.P. Bénoit*, Le droit administratif français, Dalloz, Paris, 1968, p. 81.

[2] *V.D. Zlătescu, I. Moroianu-Zlătescu*, Regia autonomă ca persoană juridică, în R.D.C. nr. 3/1991, p. 6.

[3] A se vedea *S. David*, Contractul de concesiune, în Dreptul nr. 9/1991, p. 39.

[4] Deosebirile sunt evidențiate de *S. David*, op. cit., p. 39 și urm.

[5] A se vedea argumentele din ediția cursului nostru din 2001, p. 196-199.

[6] A se vedea *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. I, Ed. Nemira, București, 1996, p. 103.

[7] A se vedea *I. Iovănaș*, Caracteristicile generale ale reglementării contenciosului administrativ, p. 50-51.

[8] M. Of. nr. 125 din 19 iunie 1997.

[9] M. Of. nr. 366 din 18 decembrie 1997.

[10] M. Of. nr. 253 din 29 septembrie 1997; ordonanță de urgență a fost respinsă de Parlament.

[11] A se vedea *D. Apostol Tofan*, Aspecte controversate privind regiile autonome în raport cu legislația după 1990, în Dreptul nr. 4/2000, p. 27.

zării regiilor autonome ce aveau ca obiect activităţi de interes public naţional au fost denumite companii naţionale sau societăţi naţionale[1].

Prin Legea de aprobare nr. 207/1997, se stabilea că *regiile ce ar fi urmat să constituie monopol natural de interes strategic sau care ar fi urmat să realizeze anumite servicii publice de interes naţional* ar fi urmat să fie exceptate de la aplicarea O.U.G. nr. 30/1997.

Numai că în 1998 se adoptă Legea nr. 103/1998 pentru modificarea unor prevederi ale Ordonanţei de urgenţă a Guvernului nr. 30/1997[2]. Prin articolul unic al legii se revine la principiul stabilit în această ultimă ordonanţă de urgenţă, acela al *reorganizării regiilor autonome*, fără excepţie, prin acte administrative individuale.

§4. Instituţiile publice

16. Într-un sens larg, noţiunea de instituţie publică evocă orice autoritate publică, respectiv autoritate a administraţiei publice. Folosirea acestui sens nu este riguros ştiinţific, putându-se produce unele confuzii cu privire la înţelesul exact al celor trei noţiuni, fiind recomandabil sensul restrâns al sintagmei *instituţie publică*.

17. Precizarea sensului restrâns al termenului „instituţie publică" necesită o scurtă incursiune asupra acestui aspect în literatura noastră de specialitate interbelică şi cea postbelică.

a) În perioada interbelică, legislaţia şi doctrina au folosit termenul de *„stabiliment public"*. Acesta era definit ca un serviciu public care făcea parte din organizarea administraţiunilor teritoriale (stat, judeţ, comună), creat din iniţiativa statului, judeţului sau comunei cu mijloace publice şi care exercita anumite atribute de putere publică[3]. Stabilimentul public era o persoană morală de drept public. Din categoria stabilimentelor publice făceau parte: Universităţile, Academiile, Camerele de Comerţ, Casa Asigurărilor Sociale, Regii publice comerciale şi altele.

În doctrina şi legislaţia interbelică s-a utilizat şi noţiunea de *stabiliment de utilitate publică*, adică persoane morale private, create din iniţiativă privată, cu fonduri private şi fără scop lucrativ, pentru satisfacerea unui interes general[4], de exemplu, Ateneul, Institutul de Ştiinţe Administrative al României, Eforia Spitalelor civile etc. Ele erau împuternicite prin lege sau prin acte administrative subsecvente să presteze anumite servicii publice.

b) După anul 1945, în doctrina din ţara noastră s-a făcut distincţie între *întreprinderi de stat* şi *instituţii*, primele desfăşurând activităţi cu caracter productiv, în timp ce secundele erau finanţate de la bugetul de stat.

---

[1] *Ibidem.*

[2] M. Of. nr. 198 din 28 mai 1998.

[3] A se vedea *P. Negulescu*, op. cit., p. 172.

[4] *Idem*, p. 180.

c) În prezent, după cum se subliniază în literatura noastră, *distincția* între *„întreprinderi"* și *„instituții"* pe criteriul finanțării integrale de la buget nu mai poate fi reținută, deoarece unele instituții sunt finanțate numai parțial de la buget, altele sunt finanțate din surse extrabugetare, iar, pe de altă parte, nici natura activității pe care o desfășoară nu mai este un criteriu sigur, deoarece unele instituții s-au transformat în regii autonome sau, ulterior, chiar în societăți comerciale[1].

În aceeași opinie, se subliniază că prin instituții publice trebuie înțelese doar acele instituții finanțate exclusiv din banii publici și care se află sub controlul Curții de Conturi[2].

În ce ne privește, ne alăturăm părerii care înțelege prin noțiunea de instituție publică *numai structurile subordonate unor autorități ale administrației publice, care funcționează din venituri bugetare, dar și din surse extrabugetare*[3] (de exemplu, Academia Română și institutele de cercetare științifică din subordinea ei).

Instituțiile publice pot fi *de interes național* și ele se înființează prin acte emise de autoritățile administrației publice centrale și de *interes local sau județean, care se înființează prin hotărâre a consiliului local, respectiv a celui județean.* De regulă, mijloacele financiare ale instituțiilor publice de interes național sunt asigurate de la bugetul de stat, iar mijloacele financiare ale instituțiilor publice de interes local de la bugetele locale. Totuși, după cum s-a subliniat, în cadrul unor instituții publice sunt organizate unele unități care au ca obiect activități materiale (laboratoare, centre de cercetare, de expertiză etc.) care sunt finanțate integral din mijloace extrabugetare[4].

Sfera serviciilor publice prestate de instituțiile publice de interes local este mult mai cuprinzătoare decât cea a regiilor autonome de interes local sau județean. Deci, pe plan local și județean, instituțiile publice sunt mult mai diversificate, de exemplu, sunt organizate și funcționează *instituții publice de învățământ* (grădinițe, școli generale, gimnazii, licee, școli profesionale, școli post-liceale, colegii, universități); *instituții publice de cultură* (cinematografe, biblioteci, teatre, operă, filarmonică); *instituții publice sanitare* (dispensare, policlinici, spitale)[5] etc.

18. Instituțiile publice au o capacitate de folosință specializată, se poate spune chiar *strict specializată*, în activitatea lor predomină faptele materiale juridice și operațiunile materiale tehnice.

Personalul instituțiilor publice centrale și locale are statutul de funcționar public. În unele domenii, personalul din unele instituții publice centrale sau locale își desfășoară activitatea pe baza dispozițiilor cuprinse în *statute proprii* (de exemplu,

---

[1] A se vedea *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. II, Ed. All Beck, București, 2002, p. 214.

[2] *Ibidem.*

[3] A se vedea *D. Apostol Tofan*, op. cit., 2008, p. 6.

[4] A se vedea *M. Preda*, Drept administrativ. Partea specială, Ed. Lumina Lex, București, 2002, p. 286.

[5] *Idem*, p. 287.

statutul personalului didactic, statutul personalului medical, statutul personalului de cercetare).

În literatura de specialitate s-a mai arătat că instituțiile publice se deosebesc de organele administrației publice și prin faptul că acestea din urmă, de regulă, adoptă sau emit acte administrative, pe când primele desfășoară mai mult o activitate practică[1]. Totuși, se recunoaște că și instituțiile publice pot emite acte juridice, în cazurile prevăzute de lege[2], idee cu care suntem de acord și care prezintă importanță din punctul de vedere al controlului pe calea contenciosului administrativ.

§5. Persoanele juridice de drept privat de utilitate publică

19. În prezent, persoanele juridice de drept privat sunt organizate sub formă de asociații sau fundații, iar cele cărora le este recunoscută utilitatea publică sunt asimilate cu autoritățile publice.

O asociație sau o fundație poate fi recunoscută de Guvernul României ca fiind de utilitate publică dacă sunt întrunite cumulativ următoarele condiții:

– activitatea acesteia se desfășoară în interes general sau al unor colectivități, după caz;

– funcționează de cel puțin 3 ani;

– prezintă un raport de activitate din care să rezulte desfășurarea unei activități anterioare semnificative, prin derularea unor programe ori proiecte specifice scopului său, însoțit de situațiile financiare anuale și de bugetele de venituri și cheltuieli pe ultimii 3 ani anteriori datei depunerii cererii privind recunoașterea statutului de utilitate publică;

– valoarea activului patrimonial pe fiecare dintre cei 3 ani anteriori în parte este cel puțin egală cu valoarea patrimoniului inițial[3].

Potrivit art. 38[1] din O.G. nr. 26/2000, prin *utilitate publică* se înțelege orice activitate care se desfășoară în domenii de interes public general sau al unor colectivități.

Mai trebuie adăugat că recunoașterea unei asociații sau fundații de utilitate publică se face prin hotărâre a Guvernului. În acest scop, asociația sau fundația interesată adresează o cerere Secretariatului General al Guvernului, care o înaintează, în termen de 15 zile, ministerului sau organului de specialitate al administrației publice centrale în a cărui sferă de competență își desfășoară activitatea.

---

[1] A se vedea *V.I. Prisăcaru*, Tratat de drept administrativ român, 1996, p. 141.

[2] *Ibidem*.

[3] Articolul 38 din O.G. nr. 26/2000 cu privire la asociații și fundații. Ordonanța (M. Of. nr. 39 din 31 ianuarie 2000) a fost aprobată, cu modificări și completări, prin Legea nr. 246/2005 (M. Of. nr. 656 din 25 iulie 2005).

Capitolul al II-lea.
Dreptul administrativ – cadru juridic de realizare a administrației publice

§1. Noțiunea dreptului administrativ

20. Definiție. Dreptul administrativ poate fi definit ca ramura sistemului de drept care cuprinde normele juridice ce reglementează raporturile sociale referitoare la organizarea, activitatea, controlul și răspunderea administrației publice, pe baza și în executarea legii[1].

De altfel, în țările de tradiție romanistă, dreptul administrativ[2] este înțeles ca ansamblul regulilor specifice care se aplică administrației; în schimb, în țările unde se aplică *common law*, în principal Marea Britanie, existența unui drept administrativ care ar cuprinde reguli distincte de dreptul civil a fost, timp îndelungat, negată[3].

Din definiția dreptului administrativ rezultă că acesta este o ramură a sistemului unitar al dreptului român, o ramură a dreptului public.

În al doilea rând, dreptul administrativ cuprinde norme care stabilesc organizarea și funcționarea organelor centrale ale administrației publice și a autorităților administrației publice locale, a organismelor ce girează servicii publice, precum și raporturile dintre ele, controlul administrativ necontencios și controlul de contencios administrativ. Aceste norme juridice au natură administrativă și ele sunt cuprinse în Constituție, legi organice și legi ordinare, în acte administrative (ordonanțe și hotărâri ale Guvernului, ordine și instrucțiuni ale miniștrilor, hotărâri ale consiliilor locale etc.). Tocmai de aceea, normele de drept administrativ nu se identifică cu actele administrative; pe de altă parte, actele administrative pot să

---

[1] Cu privire la definiția dreptului administrativ, a se vedea: *F.P. Bénoit*, Le droit administratif français, Librairie Dalloz, Paris, 1968, p. 3; *Al. Negoiță*, op. cit., p. 13; *A. Iorgovan*, op. cit., vol. I, 2005, p. 122; *L. Giurgiu, A. Segărceanu, C.H. Rogoveanu*, Drept administrativ, Ed. Sylvi, București, 2001, p. 19; *V. Vedinaș*, op. cit., 2007, p. 17; *D. Apostol Tofan*, op. cit., 2008, p. 43-44. O definiție sintetică este dată dreptului administrativ de către autorii *J. Rivero* și *J. Waline*, care arată că dreptul administrativ reprezintă ansamblul regulilor juridice distincte de cele de drept privat, care reglementează activitatea administrativă a persoanelor publice (în op. cit., p. 10).

[2] Cu privire la marile sisteme de drept aplicabile administrației publice, a se vedea *J. Schwarze*, Droit administratif européen, vol. I, 1994, p. 111 și urm.; *A. Iorgovan*, op. cit., vol. I, 2005, p. 93-101.

[3] A se vedea *M. Fromont*, Droit administratif des États européens, PUF, Paris, 2006, p. 5.

cuprindă şi alte norme juridice, cum sunt cele de drept civil, financiar, de dreptul muncii şi altele.

Dreptul administrativ nu poate cuprinde totalitatea normelor juridice care reglementează administraţia publică. Anumite relaţii sociale din domeniile de activitate ale administraţiei publice sunt reglementate de norme juridice care aparţin altor ramuri ale sistemului nostru de drept. Astfel, unele din raporturile patrimoniale din cadrul administraţiei publice sunt reglementate de dreptul civil, raporturile financiare de dreptul financiar, cele din domeniul relaţiilor de muncă şi al salarizării de dreptul muncii[1].

În al treilea rând, obiectul propriu de reglementare al dreptului administrativ îl formează raporturile sociale specifice denumite raporturi juridice administrative[2], care se formează în legătură cu realizarea activităţii executive, respectiv administrative a statului.

Ramura dreptului administrativ este cercetată de *ştiinţa dreptului administrativ.* Aceasta are un obiect mai larg decât cel al dreptului administrativ, deoarece include, în plus, şi aspecte referitoare la evoluţia istorică a instituţiilor administrative, precum şi aspecte de drept administrativ comparat[3].

21. Clasificarea normelor de drept administrativ. a) În funcţie de specificul raporturilor sociale pe care le reglementează, normele de drept administrativ se pot grupa în mai multe categorii:

– norme care reglementează organizarea şi funcţionarea autorităţilor administraţiei publice şi raporturile dintre ele;

– norme care au ca obiect raporturile dintre autorităţile administraţiei publice, pe de o parte, şi persoane fizice şi juridice, pe de altă parte;

– norme referitoare la statutul funcţionarului public;

– norme care reglementează răspunderea autorităţilor administraţiei publice;

– norme care reglementează răspunderea contravenţională a persoanelor fizice şi juridice;

– norme care reglementează controlul administrativ;

– norme care reglementează instituţia contenciosului administrativ;

– norme procesuale, care reglementează principiile şi procedura după care se desfăşoară activitatea autorităţilor administraţiei publice[4].

b) În funcţie de caracterul dispoziţiei normelor de drept administrativ, acestea se clasifică în categoriile clasice studiate în cadrul teoriei generale a dreptului, şi anume:

---

[1] În acest sens, a se vedea *Al. Negoiţă,* op. cit., p. 11.

[2] Ele se mai numesc raporturi de drept administrativ sau, pur şi simplu, raporturi administrative.

[3] A se vedea *I. Santai,* Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei, vol. I, Sibiu, 1992, p. 5.

[4] A se vedea şi *F.P. Béṇoit,* op. cit., p. 3.

– norme onerative sau imperative, care obligă subiectele cărora li se adresează să efectueze o anumită acțiune (sau prestație), acestea fiind cele mai numeroase, deoarece instituie un regim derogatoriu al acțiunilor administrației publice;

– norme prohibitive, care interzic anumite acțiuni;

– norme permisive, care lasă la latitudinea subiectelor să aleagă conduita pe care doresc s-o urmeze[1].

§2. Izvoarele dreptului administrativ

22. Noțiune. Prin izvoare ale dreptului administrativ se înțeleg formele juridice pe care le îmbracă normele de drept administrativ.

În doctrina occidentală, izvoarele dreptului administrativ se clasifică în *izvoare scrise* și *izvoare nescrise*[2]. Din prima categorie fac parte cele elaborate de către autoritățile publice (Constituția, legile, ordonanțele, regulamentele, tratatele etc.), iar din a doua cele elaborate de judecător (principiile generale ale dreptului public și jurisprudența). Tradițional, în cadrul izvoarelor nescrise sunt incluse doctrina și cutuma, dar mulți autori, mai ales francezi, le contestă calitatea de izvoare ale dreptului administrativ[3].

23. Categoriile de izvoare ale dreptului administrativ. Izvoarele formale ale dreptului administrativ sunt:

– *Constituția*, legea fundamentală a statului nostru, care este înzestrată cu o forță juridică supremă, toate celelalte acte normative trebuind să fie conforme Constituției[4]. Constituția este sursa directă sau indirectă a tuturor prerogativelor de „administrație publică"[5]. Dintre normele constituționale ce pot fi considerate că au și o natură administrativă menționăm, cu titlu exemplificativ, pe cele referitoare la unele prerogative ale Președintelui României, la structura Guvernului, la primul-ministru, cele privind administrația publică centrală de specialitate și administrația publică locală.

Și în alte țări[6], superioritatea Constituției este expres afirmată, bunăoară în Germania, Italia sau, mai recent, în Spania sau Portugalia;

– *legile organice*[7] care conțin norme de drept administrativ constituie unul din izvoarele importante ale dreptului administrativ. Majoritatea domeniilor prevăzute

---

[1] A se vedea *Gh. Boboș*, Teoria generală a dreptului, Ed. Argonaut, Cluj-Napoca, 1999, p. 259-260.

[2] A se vedea, de exemplu, *J. Rivero, J. Waline*, op. cit., 2000, p. 49 și urm.

[3] *Idem*, p. 68-69.

[4] Cu privire la noțiunea de Constituție, a se vedea *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale. Tratat, Ed. Servo-Sat, Arad, 2001, p. 131-132.

[5] A se vedea *A. Iorgovan*, op. cit., vol. I, 2005, p. 132.

[6] A se vedea *M. Fromont*, op. cit., p. 75.

[7] Articolul 73 alin. (3) lit. a)-t) din Constituție precizează domeniile care sunt reglementate de Parlament prin lege organică. Remarcăm că această categorie a legilor organice nu este inclusă între izvoarele dreptului administrativ de *M. Preda* și *C. Voinescu*, op. cit., p. 32.

de Constituție în care se adoptă legi organice de către Parlament privesc și administrația publică: organizarea Guvernului și a Consiliului Suprem de Apărare al Țării; statutul funcționarilor publici; contenciosul administrativ; regimul general privind autonomia locală; organizarea serviciilor publice de radio și televiziune; organizarea poliției, a serviciilor de informații ale statului și altele;

– *legile ordinare*, în măsura în care cuprind norme ce reglementează raporturi juridice administrative, constituie izvoare ale dreptului administrativ. Spre exemplu, Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public sau Legea nr. 315/2004 privind dezvoltarea regională în România.

Plecând de la faptul că în cuprinsul unei legi ordinare se pot întâlni norme juridice care reglementează raporturi sociale de natură diferită (administrativă, comercială, procesuală, de drept al muncii, de drept agrar etc.), este firesc ca acea lege să fie considerată atât izvor al dreptului administrativ, cât și al altor ramuri de drept;

– *decretele prezidențiale*. În literatura noastră de drept constituțional, s-a arătat că, sub aspectul naturii lor juridice, decretele prezidențiale sunt acte administrative care pot avea caracter normativ sau individual[1]. Decretele prezidențiale pot fi izvoare ale dreptului administrativ numai dacă au un caracter normativ și reglementează raporturi din sfera executivului[2]. Potrivit art. 93 alin. (1) din Constituție, Președintele României instituie, potrivit legii, starea de asediu sau starea de urgență în întreaga țară ori în unele unități administrativ-teritoriale și solicită Parlamentului încuviințarea măsurii adoptate în cel mult 5 zile de la luarea acesteia. Asemenea decrete cu caracter normativ emise în situații excepționale reglementează raporturi din sfera executivului și ele constituie izvoare ale dreptului administrativ;

– *actele administrative normative* emanând de la Guvern și administrația publică centrală de specialitate, precum și actele unor instituții publice centrale, în măsura în care cuprind norme de drept administrativ;

– *actele administrative* emise de prefect și de serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și celorlalte organe ale administrației publice centrale de specialitate, în măsura în care cuprind norme de drept administrativ;

– *actele autorităților administrației publice locale* ce conțin norme de drept administrativ;

– *tratatele internaționale*. Principiile care guvernează relațiile dintre dreptul internațional și dreptul intern al fiecărui stat european sunt diferite. Doar raporturile dintre dreptul comunitar al Uniunii Europene și dreptul național au făcut obiectul unei uniformizări, fondată pe două principii, și anume principiul aplicabilității imediate și întâietatea majorității regulilor comunitare[3].

---

[1] A se vedea *I. Deleanu*, op. cit., 2001, p. 362.

[2] Categoria decretelor prezidențiale nu este enumerată printre izvoarele dreptului administrativ de unii autori, de exemplu, *M. Preda* și *C. Voinescu*, în op. cit., p. 32; *D. Apostol Tofan*, în op. cit., 2008, p. 5.

[3] A se vedea *M. Fromont*, op. cit., p. 82.

Problema dacă tratatele internaționale pot constitui sau nu izvoare ale dreptului administrativ a fost mult discutată în literatura română de specialitate[1]. În prezent, pentru dreptul administrativ român edificatoare sunt dispozițiile art. 11 alin. (1) și (2) din Constituție, care precizează că statul român se obligă să îndeplinească întocmai și cu bună-credință obligațiile ce-i revin din tratatele la care este parte și că tratatele ratificate de Parlament, potrivit legii, fac parte din dreptul intern. Ca urmare, tratatele internaționale pot constitui izvoare ale dreptului administrativ dacă sunt îndeplinite următoarele condiții: au fost ratificate de Parlament conform dispozițiilor Constituției; stabilesc reguli juridice referitoare la relații sociale din sfera de reglementare a dreptului administrativ; convențiile internaționale să fie de aplicație directă, nemijlocită. Prin ratificarea de către Parlament a dispozițiilor tratatului internațional și transformarea acestuia în drept intern, vor fi abrogate sau modificate prevederile contrare cuprinse în legi organice sau ordinare, anterioare emiterii[2].

Prin Legea de revizuire a Constituției, la art. 11 s-a introdus un nou alineat, alin. (3), cu următorul cuprins: „În cazul în care un tratat la care România urmează să devină parte cuprinde dispoziții contrare Constituției, ratificarea lui poate avea loc numai după revizuirea Constituției".

În plus, art. 20 alin. (1) din Constituție recunoaște supremația dreptului internațional asupra dreptului intern în materia drepturilor și libertăților cetățenești. Astfel, se arată că „Dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile cetățenilor vor fi interpretate și aplicate în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și celelalte tratate la care România este parte".

Tot ca urmare a revizuirii Constituției, la art. 20 s-a prevăzut un nou alineat, cu următorul conținut: „Dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului, la care România este parte, și legile interne, au prioritate reglementările internaționale, cu excepția cazului în care Constituția sau legile interne conțin dispoziții mai favorabile". După cum s-a subliniat, această prioritate este acordată numai reglementărilor din domeniul drepturilor omului[3].

Odată cu integrarea României în organismele europene, în problema surselor internaționale ca izvor al dreptului intern, în special al celui administrativ, va trebui să se aibă în vedere teoria existentă în materie a statelor comunitare. Astfel, prin Tratatul de la Roma din 25 martie 1957 de creare a Comunității Economice Europene, care conferă autorităților comunitare dreptul de a adopta regulamente și directive, în doctrina occidentală s-a apreciat că numai regulamentul este direct aplicabil de administrația publică și justiția statelor membre ale Comunității[4].

---

[1] A se vedea *I. Vântu*, Aplicarea tratatelor internaționale în ordinea juridică internă, în S.C.J. nr. 4/1970, p. 503-525; *T. Drăganu*, Drept constituțional, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1972, p. 23-25.

[2] A se vedea *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice, 1998, p. 40.

[3] *I. Muraru*, în *M. Constantinescu, A. Iorgovan, E.S. Tănăsescu*, Constituția României revizuită. Comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004, p. 31.

[4] Cu privire la această problemă, a se vedea *A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 136.

Convenția europeană pentru protecția drepturilor omului și a libertăților lor fundamentale din 1950 conferă dreptul cetățenilor statelor membre ale Consiliului Europei de a formula un recurs individual în fața Curții Europene a Drepturilor Omului din Strasbourg, dacă apreciază că sunt victime ale unor încălcări ale drepturilor garantate prin Constituție, după ce au epuizat căile de atac oferite de dreptul național[1].

Se apreciază că posibilitatea introducerii unui asemenea recurs constituie o importantă garanție pentru administrați. Astfel, Curtea Europeană a Drepturilor Omului poate să constate neconformitatea cu Convenția europeană a unei decizii administrative sau chiar a unui anumit comportament al administrației, chiar dacă judecătorul național nu le-a considerat ilegale[2].

În final, mai trebuie reținut că în toate statele membre ale Uniunii Europene, ansamblul dreptului comunitar este superior legii, de altfel și jurisdicțiile recunosc această superioritate și, în consecință, norma națională contrară unei norme direct aplicabile a dreptului comunitar este înlăturată[3];

– *doctrina*. Apreciem că opiniile și concepțiile exprimate de specialiști în diferite lucrări de drept public, ca și soluțiile prezentate și discutate pentru cazuri particulare nu pot constitui un izvor formal al dreptului[4]. Dar doctrina servește ca un îndreptar pentru judecători și pentru legiuitor, reprezentând în același timp „un semnal de alarmă" asupra reglementărilor care trebuie schimbate, îmbunătățite sau asupra soluțiilor *de lege ferenda* care trebuie să stea în atenția legiuitorului;

– referitor la *jurisprudență*, în literatura noastră de specialitate interbelică s-a considerat că aceasta nu constituie un izvor de drept. Totuși, s-a arătat că instanțele judecătorești, având dreptul de a interpreta legea, în mod indirect o creează, căci nimeni nu contestă rolul imens pe care-l joacă jurisprudența în dezvoltarea dreptului[5]. Un alt autor din aceeași perioadă arăta – despre jurisprudența care este aplicată și dezvoltată de autoritățile administrative – că se poate, eventual, spune că „servește ca normă de drept"[6].

În Franța, jurisprudența provenind de la Consiliul de Stat și tribunalele administrative este considerată, de literatura de specialitate din această țară, ca unul din izvoarele dreptului administrativ și o sursă esențială a marilor construcții ale dreptului administrativ propriu-zis[7].

În sistemul anglo-saxon, precedentul judiciar constituie unul din izvoarele de drept tradiționale, fiind invocat de judecător cu ocazia soluționării unei spețe în care se pun probleme asemănătoare cu cele dintr-un litigiu soluționat anterior.

---

[1] *Ibidem*.

[2] *J. Rivero, J. Waline*, op. cit., p. 76-77.

[3] A se vedea *D. Apostol Tofan*, op. cit., 2008, p. 53.

[4] În acest sens, a se vedea *P. Negulescu*, Tratat de drept administrativ, vol. I, Institutul de arte grafice, E. Marvan, București, 1934, p. 65.

[5] A se vedea *P. Negulescu*, op. cit., p. 66.

[6] *V. Onișor*, Tratat de drept administrativ român, Ed. Cartea Românească SA, București, 1930, p. 16.

[7] A se vedea *F.P. Bénoit*, op. cit., p. 11.

În țara noastră, în lipsa jurisdicțiilor administrative distincte, se pune problema dacă jurisprudența secțiilor de contencios administrativ și fiscal ale instanțelor judecătorești prevăzute în legislație poate constitui un izvor al dreptului administrativ. Ne menținem punctul de vedere potrivit căruia, în măsura în care se va forma o practică judiciară bogată a instanțelor de contencios administrativ, aceasta va trebui să reprezinte un izvor al dreptului administrativ. În acest sens, s-a arătat: „Nu vedem ce motive pot fi invocate pentru o soluție contrară la noi, de altfel, este în tradiția democratică din țara noastră ca practica judiciară să fie izvor de drept, ceea ce în prezent trebuie admis și pentru contenciosul administrativ"[1].

De altfel, este recunoscut că jurisdicția Curții Europene de Justiție a avut o contribuție decisivă la crearea dreptului administrativ european, mai ales în fixarea principiilor dreptului administrativ european[2].

Obiceiul este definit, într-o opinie, ca fiind „sentimentul general admis al caracterului juridic obligatoriu al unui anumit comportament social"[3]. Se consideră că un obicei poate deveni izvor de drept dacă sunt întrunite două condiții: să fie aplicat o perioadă îndelungată de timp; să se fi creat convingerea că regula a dobândit un caracter obligatoriu[4]. La întrebarea dacă și în țara noastră obiceiul ar putea reprezenta un izvor al dreptului administrativ, s-a răspuns afirmativ, arătându-se că evoluția autonomiei locale ar putea conduce la apariția unor reguli cutumiare, fiind vorba, practic, de recunoașterea caracterului de reguli juridice pentru autoritățile administrative, cât și pentru cetățeni a unor practici administrative impuse de ocupația locuitorilor, sărbătorile și obiceiurile religioase etc.[5]

§3. Trăsăturile dreptului administrativ

24. Principiul legalității[6] reprezintă una dintre cele mai importante trăsături ale dreptului administrativ.

Activitatea autorităților administrației publice se desfășoară *pe baza legii și în conformitate cu legea*, urmărindu-se *organizarea și executarea* în concret a acesteia. Drept urmare, una din trăsăturile activității administrației publice și, implicit, ale dreptului administrativ îl reprezintă *principiul legalității*[7].

---

[1] *A. Iorgovan*, op. cit., 2001, p. 133-134.

[2] Pentru detalii, a se vedea *I. Alexandru, I. Gorjan, I.V. Ivanoff, C.C. Manda, A.-L. Nicu, C.S. Săraru*, op. cit., p. 90-94.

[3] *V. Vedinaș*, op. cit., 2007, p. 37.

[4] A se vedea *N. Popa, M.C. Eremia, S. Cristea*, Teoria generală a dreptului, Ed. All Beck, București, 2005, p. 166 și urm.

[5] A se vedea *A. Iorgovan*, op. cit., vol. I, 2005, p. 139. A se vedea și *V. Vedinaș*, op. cit., 2007, p. 39-40; *D. Apostol Tofan*, op. cit, vol. I., 2008, p. 54-55.

[6] Cu privire la principiul legalității administrației în unele state ale Uniunii Europene, a se vedea *J. Schwarze*, op. cit., p. 223 și urm.

[7] Unii autori francezi consideră că noțiunea de „legalitate este mai largă decât aceea de lege" (spre exemplu, *A. de Laubadère, J.C. Venezia, Y. Gaudemet*, op. cit., p. 88).

Principiul legalităţii poate fi caracterizat ca regula fundamentală în temeiul căreia toate autorităţile statului, organizaţii şi organisme cu caracter neguvernamental, funcţionarii publici, cetăţenii şi ceilalţi locuitori ai ţării sunt obligaţi să respecte Constituţia şi celelalte acte juridice normative ce reglementează raporturile sociale la care participă[1].

Principiul legalităţii este expres prevăzut în art. 1 alin. (5) din Constituţie, care are următorul conţinut: „În România, respectarea Constituţiei, a supremaţiei sale şi a legilor este obligatorie".

Actele juridice nu au aceeaşi forţă juridică, ele formează o piramidă, în vârful căreia se află *Constituţia*, legea fundamentală a ţării, care trebuie obligatoriu respectată de către toate autorităţile publice, organizaţii neguvernamentale, persoane juridice şi persoane fizice. După cum se subliniază într-o opinie, „Supremaţia Constituţiei evocă de fapt principiul constituţionalităţii, care cumulează şi articulează mijloacele juridice având ca scop asigurarea conformităţii regulilor dreptului cu cele ale legii fundamentale (...)"[2].

Pe locul imediat următor se află *legea*, care este emanaţia unicei autorităţi legiuitoare a ţării.

Actele administrative normative se constituie şi ele într-o anumită ierarhie, beneficiind de o forţă juridică diferită.

Actele administrative ale autorităţilor ierarhic superioare trebuie respectate de autorităţile administrative subordonate şi, la rândul lor, actele emise de acestea sunt obligatorii pentru autorităţile situate la un nivel inferior.

Dacă exigenţele principiului legalităţii s-ar întinde la toate elementele componente ale activităţii administrative, administraţia publică ar avea un rol pur pasiv, rolul ei reducându-se la elaborarea mecanică a actelor individuale ce-i sunt impuse prin lege[3]. În realitate însă, deşi toată activitatea administraţiei publice se îndeplineşte numai în baza legii şi în conformitate cu legea, autorităţile administraţiei publice au o anumită libertate de apreciere, numită *putere discreţionară*, noţiune care se află în opoziţie faţă de cea numită *competenţă legată*.

Astfel, ne aflăm în prezenţa competenţei legate când norma juridică impune autorităţii emitente emiterea unui act administrativ, dacă sunt îndeplinite condiţiile cerute pe care ea le cere; dimpotrivă, ne aflăm în prezenţa puterii discreţionare dacă norma juridică lasă o anumită libertate de apreciere autorităţii emitente cu ocazia emiterii unui act administrativ sau, mai general spus, cu ocazia exercitării competenţei sale[4].

Ni se pare interesantă ideea potrivit căreia trebuie să existe un echilibru între cele două noţiuni, şi anume activitatea administraţiei publice nu poate fi *în toate cazurile* rezultatul competenţei legate, deoarece ea trebuie să se adapteze în

---

[1] A se vedea *T. Drăganu*, Drept constituţional, Ed. Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 1972, p. 275-276.

[2] A se vedea *I. Deleanu*, Revizuirea Constituţiei, în Dreptul nr. 12/2003, p. 9.

[3] A se vedea *J. Rivero, J. Waline*, op. cit., p. 81.

[4] *Idem*, p. 82.

permanență la cazuri particulare și la schimbări pe care regula de drept nu a putut să le prevadă; invers, o prea largă putere discreționară a administrației nu ar oferi nicio securitate celor administrați, putând să degenereze în arbitrar[1]. De aici rezultă necesitatea unui echilibru, a unui dozaj între cei doi termeni.

Principalele concretizări ale principiului legalității în dreptul administrativ. Apreciem că *principiul legalității* își găsește *concretizarea* în *dreptul administrativ* în următoarele *aspecte*:

25. Competența autorităților administrației publice. Competența determină totalitatea atribuțiilor autorităților administrației publice, ale unor compartimente din structura acestora sau persoane și limitele exercitării lor[2].

Fiecare autoritate a administrației publice are o anumită competență[3] determinată de sarcinile ce-i revin și scopul pentru care a fost înființată. Competența trebuie să fie stabilită prin norme juridice conform principiilor constituționale, ea trebuie să fie concret determinată și să fie exercitată potrivit dispozițiilor legale prin care a fost stabilită[4].

Potrivit unei opinii din doctrina franceză, capacitatea unei autorități administrative de a modifica ordinea juridică se numește *competență*, ea fiind caracterizată prin două dimensiuni: *o dimensiune materială*, care se referă la conduita prescrisă sau autorizată, la conținutul actului, la obiectul său, și o *dimensiune personală*, referitoare la destinatarii actului, la cei a căror conduită este reglementată, la subiectele active sau pasive ale normelor respective[5].

Principalele forme ale competenței administrative[6]:

a) *Competența materială* se referă la *specificul și întinderea atribuțiilor* unei autorități administrative. În funcție de competența materială, autoritățile administrației publice se clasifică în: *autorități ale administrației publice cu competență generală*, care au atribuții în toate sau în majoritatea ramurilor și domeniilor de activitate ale administrației (de pildă, Guvernul, consiliile locale), și *autorități ale administrației publice cu competență specială*, care au atribuții limitate, în general, la o anumită ramură sau domeniu de activitate al administrației (spre exemplu,

---

[1] *J. Rivero, J. Waline*, op. cit., p. 82.

[2] A se vedea *I. Iovănaș*, op. cit., p. 121.

[3] A se vedea și *O. Podaru*, În căutarea autorului actului administrativ (I), eseu asupra competenței organelor administrative, în R.D.Pb. nr. 2/2008, p. 12 și urm.

[4] În opinia autorului *I. Iovănaș*, spre deosebire de competență, *capacitatea administrativă* desemnează posibilitatea de a participa în raporturi juridice administrative și ea este proprie numai autorităților administrative, în timp ce competență (atribuții) au atât organele administrației publice, cât și compartimentele ce formează structura lor organizatorică și funcțională. Dat fiind că aceste compartimente au atribuții legale, se poate spune că ele au competența de a îndeplini anumite activități, dar nu au capacitate administrativă, deoarece nu exercită atribuțiile în nume propriu (în op. cit., p. 121).

[5] A se vedea *G. Dupuis, M.-J. Guédon, P. Chrétien*, op. cit., p. 425-426.

[6] Cu privire la formele competenței autorităților administrative, a se vedea și *I. Iovănaș*, op. cit., p. 123-124.

ministerele şi celelalte organe ale administraţiei publice centrale de specialitate, serviciile publice deconcentrate ale ministerelor).

b) *Competenţa teritorială* semnifică limitele spaţiale ale exercitării atribuţiilor prevăzute de lege de către autorităţile administraţiei publice. Din acest punct de vedere, autorităţile administraţiei publice se clasifică în: *autorităţi ale administraţiei publice centrale*, care îşi desfăşoară activitatea pe întreg teritoriul ţării (spre exemplu, Guvern, ministere), şi *autorităţi ale administraţiei publice locale*, care îşi desfăşoară activitatea în limitele unei unităţi administrativ-teritoriale (consiliile locale, consiliile judeţene, primarul).

c) *Competenţa personală* are două semnificaţii: prima priveşte sfera atribuţiilor unei persoane ce ocupă o anumită funcţie şi cea de-a doua se referă la stabilirea competenţei unei autorităţi în funcţie de calitatea specială a unei persoane[1]. Un exemplu care ilustrează al doilea sens al competenţei personale ni-l oferă art. 44 din O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravenţiilor[2]. Potrivit acestui articol, calitatea de militar în termen are ca urmare neaplicarea sancţiunii administrative de către agentul constatator. Procesul-verbal de constatare se trimite comandantului unităţii din care face parte contravenientul, spre a i se aplica, dacă procesul-verbal este întemeiat, măsuri disciplinare.

d) *Competenţa temporală* desemnează limitele în timp în care o autoritate administrativă îşi desfăşoară activitatea. De regulă, competenţa autorităţilor administraţiei publice este permanentă, adică nu sunt stabilite limite în timp în care acestea îşi desfăşoară activitatea. În schimb, uneori, legea prevede că activitatea anumitor organe administrative este limitată în timp. Spre exemplu, comisiile locale înfiinţate pe lângă primării, potrivit Legii nr. 18/1991, modificată şi republicată, în scopul stabilirii dreptului de proprietate în materie funciară, sunt organe cu competenţă temporală, care îndeplinesc atribuţii cu caracter provizoriu. Aceste comisii vor înceta să mai funcţioneze în momentul în care şi-au realizat activitatea ori la data prevăzută prin lege.

În cazul autorităţilor administraţiei publice locale alese (consiliile locale, primarul), nu se pune problema competenţei temporale, ci doar *limitarea în timp a mandatului* pentru care au fost aleşi consilierii, respectiv primarul[3].

26. De regulă, actele normative ale autorităţilor administraţiei publice nu pot contraveni, modifica sau scoate din vigoare o lege, deoarece au o forţă juridică inferioară acesteia. Potrivit Constituţiei, Parlamentul este unica autoritate legiuitoare a ţării [art. 61 alin. (1)], iar Guvernul adoptă hotărâri pentru *organizarea executării legilor* [art. 108 alin. (2)]. După cum s-a subliniat, primatul legii în ierarhia actelor juridice normative rezultă din mai multe dispoziţii constituţionale, astfel,

---

[1] A se vedea *I. Santai*, op. cit., p. 54.

[2] O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravenţiilor (M. Of. nr. 410 din 25 iulie 2001), aprobată prin Legea nr. 180/2002 (M. Of. nr. 268 din 22 aprilie 2002), cu modificările ulterioare.

[3] În acest sens, a se vedea *I. Santai*, op. cit., p. 54.

legile nu pot face obiectul contenciosului administrativ [art. 52 alin. (1)]; instanțele judecătorești, altele decât cele de contencios administrativ, nu pot nici ele decide asupra valabilității unei legi, excepția de neconstituționalitate ridicată în fața lor urmând să fie rezolvată de Curtea Constituțională [art. 146 lit. d)][1].

Prin art. 115 din Constituție este consacrată *instituția delegării legislative*[2], potrivit căreia Guvernul poate fi abilitat de Parlament să emită *ordonanțe*, dar numai în limitele și în condițiile prevăzute de *legea de abilitare*. Domeniile în care pot fi emise ordonanțe sunt acelea care nu fac obiectul legilor organice [art. 115 alin. (1) din Constituție]. Legea de abilitare stabilește, în mod obligatoriu, domeniul și data până la care se pot emite ordonanțe, iar dacă legea de abilitare o cere, ordonanțele se supun *aprobării* Parlamentului, potrivit procedurii legislative, până la împlinirea termenului de abilitare, nerespectarea lui atrăgând încetarea efectelor ordonanțelor [art. 115 alin. (2) și (3) din Constituție].

Guvernul poate adopta *ordonanțe de urgență* numai în situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, având obligația de a motiva urgența în cuprinsul acestora [art. 115 alin. (4) din Constituție].

Subliniem că, în activitatea de reglementare a relațiilor sociale concretizată prin emiterea de acte normative, autoritățile administrației publice trebuie să respecte nu numai legea, ci și celelalte acte juridice normative cu forță superioară. Pe de altă parte, autoritatea administrației publice are obligația să respecte propriile sale acte normative.

27. Prestațiile ce revin administrației trebuie îndeplinite conform legii. Astfel, autoritățile administrației publice nu pot acționa discreționar în furnizarea unor prestații care le sunt impuse de lege în profitul particularilor, ci ele trebuie să respecte normele legale care precizează modalitățile de furnizare a acestor prestații (de pildă, cele referitoare la furnizarea energiei electrice, furnizarea energiei termice și altele) și să trateze în mod egal toate categoriile de particulari care beneficiază de aceste prestații.

28. Existența unui ansamblu de reguli specifice activităților administrative și distincte de cele care reglementează relația dintre particulari constituie ceea ce se numește „regimul juridic administrativ" sau „regimul administrativ" și care deosebește dreptul administrativ de dreptul privat, în special de dreptul civil[3].

În principiu, problemele care apar în activitatea administrativă nu se pun în aceiași termeni ca și problemele născute din raporturile particularilor între ei, tocmai pentru că autoritățile administrative sunt înzestrate cu putere publică și acționează în scopul de a face anumite servicii de interes general, pe când particularii,

---

[1] A se vedea *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale. Tratat, 2001, p. 324-325.

[2] Autorul *I. Deleanu* arată că „Delegarea legislativă semnifică împuternicirea, pe timp limitat, a unei alte autorități decât cea legiuitoare să exercite prerogativele legislative" (op. cit., p. 340).

[3] A se vedea *F.P. Bénoit*, op. cit., p. 55-56.

de pe o poziţie de egalitate, urmăresc satisfacerea intereselor lor strict personale. A lăsa să se înţeleagă că problemele dintre administraţie şi particulari se pun în aceiaşi termeni cu cele dintre particulari înseamnă a le nega specificitatea.

Există o tehnică juridică de acţiune proprie autorităţilor administraţiei publice, care este diferită de aceea de care dispun particularii în raporturile dintre ei. Astfel, emiterea actelor administrative are loc pe baza unei proceduri stricte bazate pe anumite principii, reguli şi condiţii care privesc respectarea legii, competenţa, îndeplinirea unor operaţiuni materiale-tehnice premergătoare, concomitente, posterioare elaborării actului etc. În materia unor contracte încheiate de administraţia publică cu particularii, regimul juridic este diferit de cel aplicabil în cazul contractelor de drept comun, şi anume o parte din clauze sunt de natură reglementară, stabilite de administraţie, iar aceasta are posibilitatea de a modifica sau rezilia unilateral contractul dacă interesul public o cere sau dacă particularul cu care a contractat şi s-a angajat să efectueze o lucrare publică sau să asigure funcţionarea unui serviciu public nu şi-a îndeplinit obligaţiile. Contractele de acest gen se numesc *contracte administrative* şi ele sunt supuse şi unor reguli de drept public, care fac parte din regimul juridic administrativ[1].

Pe de altă parte, organizarea şi funcţionarea serviciilor publice sunt hotărâte unilateral de autorităţile administraţiei publice.

Toate acestea reprezintă *elemente care sunt proprii raporturilor în care administraţia publică este implicată.*

29. Caracterul de mobilitate faţă de dreptul privat decurge din specificul activităţii administrative şi din transformările rapide ce au loc în administraţie şi care se reflectă în schimbări corespunzătoare şi urgente pe plan juridic. Drept urmare, în dreptul administrativ, adesea, se modifică sau se abrogă unele acte administrative normative ori se emit altele noi, pe când în dreptul privat legislaţia se bucură de stabilitate.

30. În dreptul administrativ, interesul public are prioritate faţă de interesul particular. Se pleacă de la ideea că, în statul de drept, interesele statului sunt ale colectivităţii, deci trebuie să aibă întâietate faţă de cele ale individului[2].

Cu toate acestea, particularul este protejat de Constituţie şi de lege, şi anume acesta are la dispoziţie dreptul de petiţionare prevăzut în art. 51 din Constituţie, respectiv în O.G. nr. 27/2002[3]. Conform art. 51 din Constituţie, cetăţenii au dreptul să se adreseze autorităţilor publice *prin petiţii* formulate numai în numele semnatarilor. Organizaţiile legal constituite au dreptul să adreseze petiţii exclusiv în nu-

---

[1] A se vedea *Al. Negoiţă*, Contenciosul administrativ şi elemente de drept administrativ, p. 70.

[2] A se vedea *P. Negulescu*, op. cit., p. 58-60.

[3] O.G. nr. 27/2002 privind reglementarea activităţii de soluţionare a petiţiilor (M. Of. nr. 84 din 1 februarie 2002).

mele colectivelor pe care le reprezintă. Autoritățile publice au obligația să răspundă la petiții în termenul și în condițiile stabilite potrivit legii.

Prin *petiție* se înțelege *cererea, reclamația, sesizarea sau propunerea* formulată în scris sau prin e-mail, pe care un cetățean ori o organizație legal constituită o poate adresa autorităților publice centrale și locale, serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe centrale din unitățile administrativ-teritoriale, societăților naționale, societăților comerciale de interes județean sau local, precum și regiilor autonome, denumite în textele următoare autorități și instituții publice[1].

Petițiile adresate autorităților și instituțiilor publice vor fi soluționate în termenele și condițiile stabilite de această ordonanță, *conducătorii autorităților și instituțiilor publice fiind direct răspunzători de buna organizare și desfășurare a activității de primire, evidențiere și rezolvare a petițiilor ce le sunt adresate, precum și de legalitatea soluțiilor și comunicarea acestora în termenul legal.*

Astfel, autoritățile și instituțiile publice sesizate au obligația să comunice petiționarului, *în termen de 30 de zile de la data înregistrării petiției*, răspunsul, indiferent dacă soluția este favorabilă sau nefavorabilă[2].

Pentru soluționarea petițiilor primite de la o altă autoritate sau instituție publică[3] curge un nou termen de 30 de zile.

În situația în care aspectele sesizate prin petiție necesită o cercetare mai amănunțită, conducătorul autorității sau instituției publice poate prelungi termenul menționat cu cel mult 15 zile.

Pe de altă parte, prioritatea interesului public se explică și prin obligația autorităților administrației publice de a organiza servicii publice în vederea satisfacerii interesului general, cărora trebuie să le asigure funcționarea regulată și continuă.

31. Dificultatea codificării dreptului administrativ. Premise pentru realizarea în România a Codului de procedură administrativă și Codului administrativ. Diversitatea materiilor și schimbările frecvente în legislația administrativă fac destul de dificilă operațiunea de codificare a dreptului administrativ. Astfel, unii autori au precizat care anume sunt problemele care fac greu de realizat o codificare a dreptului administrativ: diversitatea și caracterul eterogen al materiilor care constituie obiect de reglementare al acestei ramuri de drept: numărul mare de autorități publice competente să edicteze reguli administrative; multitudinea textelor care reglementează activitatea administrației; specificul administrației publice de a se afla într-o continuă transformare în raport cu noile situații apărute[4].

---

[1] Articolul 2 din O.G. nr. 27/2002.

[2] Articolul 8 alin. (1) din O.G. nr. 27/2002.

[3] Petițiile greșit îndreptate vor fi trimise în termen de 5 zile de la înregistrare autorităților sau instituțiilor publice în ale căror atribuții intră rezolvarea problemelor semnalate în petiție [art. 6[1] din O. G. nr. 27/2002].

[4] A se vedea *Letourneur*, Quelques réflexions sur la codification du droit administratif, Mélanges Juillot de la Marandiera, 1964, p. 276, citat de *V. Vedinaș*, op. cit., 2007, p. 64.

Este adevărat că în alte ţări, şi ne oprim la exemplul Franţei, s-au realizat mai multe coduri, pe domenii de activitate, de exemplu, Codul domeniului statului, Codul general al colectivităţilor teritoriale, Codul alegerilor, Codul sănătăţii etc. Referitor la aceste coduri, într-o opinie, se arată că, în realitate, ele sunt o regrupare a tuturor textelor care reglementează acelaşi domeniu al administraţiei, cum ar fi urbanismul, alegerile, regimul colectivităţilor locale[1]. Se mai apreciază că prin aceste lucrări se uşurează substanţial căutarea textelor, dar ele nu definesc principiile generale care asigură coerenţa disciplinei „Drept administrativ"[2].

În ce priveşte situaţia din ţara noastră, atât înainte de 1990[3], cât şi după acest an, în doctrină s-au făcut aprecieri pozitive despre necesitatea codificării normelor de procedură administrativă[4] şi, ulterior, a unui Cod administrativ.

Menţionăm că recent a fost finalizat Proiectul Codului de procedură administrativă[5] şi se află în stare avansată de finalizare şi Proiectul Codului administrativ.

În elaborarea proiectului Codului de procedură administrativă s-a implicat şi Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", reînfiinţat oficial la Sibiu în anul 1995, drept continuator al Institutului de Ştiinţe Administrative al României, ce avea sediul în Bucureşti, înfiinţat de către profesorul de drept public Paul Negulescu.

În anul 1995, Institutul de Ştiinţe Administrative al României „Paul Negulescu" a fost recunoscut ca secţie naţională a Institutului Internaţional de Ştiinţe Administrative de la Bruxelles. În acelaşi an se reia tradiţia publicării „Revistei de drept public", iar din anul 1999 se decide publicarea „Caietelor ştiinţifice", editate pe secţiuni, care reunesc comunicările ştiinţifice prezentate în cadrul Sesiunilor ştiinţifice ale Institutului.

Noii fondatori, între care rolul determinat l-a avut *prof. univ. dr. Antonie Iorgovan* de la Universitatea din Bucureşti, au rămas fideli obiectivelor fundamentale al primului Institut, şi anume elaborarea unei doctrine româneşti unitare, astfel încât prin cercetările sale să „servească drept călăuză organelor administrative şi instanţelor judecătoreşti", oferind soluţii pentru o mai bună organizare administrativă[6], precum şi realizarea unor permanente schimburi de experienţă cu institutele asemănătoare din străinătate.

---

[1] *J. Rivero, J. Waline*, op. cit., p. 18.

[2] *Ibidem*.

[3] A se vedea, de exemplu, *Al. Negoiţă*, Consideraţii privind elaborarea codului administrativ, în Analele Universităţii Bucureşti, 1977, p. 21 şi urm.

[4] Cu privire la necesitatea şi utilitatea adoptării unui Cod de procedură administrativă, a se vedea *D. Apostol Tofan*, Necesitatea codificării procedurii administrative, în R.D.Pb. nr. 1/2002, p. 75 şi urm.; *idem*, op. cit., vol. I, 2008, p. 71 şi urm.; *I. Santai*, Codificarea administrativă – cerinţă a statului de drept şi a integrării europene, în R.D.Pb. nr. 1/2003, p. 58-63; *L. Vişan*, Necesitatea codificării normelor de procedură administrativă, în R.D.Pb. nr. 2/2005, p. 48 şi urm.; *A. Iorgovan*, op. cit., vol. I, 2005, p. 148-149; *V. Vedinaş*, op. cit., 2007, p. 65; *D. Apostol Tofan*, op. cit., vol. I, 2008, p. 76-79.

[5] A se vedea şi H.G. nr. 1360/2008, prin care se aprobă Tezele prealabile ale proiectului Codului de procedură administrativă, în M. Of. nr. 734 din 30 decembrie 2008.

[6] A se vedea *A. Iorgovan*, op. cit., vol. I, 2005, p. 216.

În anul 2004, prin H.G. nr. 1323/2004, se acordă Institutului de Științe Administrative „Paul Negulescu" statutul de „asociație de utilitate publică", ca o recunoaștere a activității științifice desfășurate de către Institut în domeniul administrației publice și a dreptului public[1].

Prin Legea nr. 246/2007, se hotărăște înființarea, organizarea și funcționarea *Institutului de Drept Public și Științe Administrative al României*, creându-se premisele transformării Institutului de Științe Administrative „Paul Negulescu" în persoană juridică de drept public[2].

32. Răspunderea în dreptul administrativ constituie o altă trăsătură a acestuia. În condițiile statului de drept, atât autoritățile administrației publice răspund pentru acțiunile lor, cât și funcționarii publici care le compun, cazurile concrete de răspundere și pedepsele corespunzătoare aplicabile acestora din urmă fiind reglementate în Legea privind Statutul funcționarului public nr. 188/1999, cu modificările ulterioare.

Constituția instituie răspunderea politică a Guvernului în întregul său și a fiecărui membru al acestuia solidar cu ceilalți membri în fața Parlamentului, pentru activitatea Guvernului și pentru actele acestuia [art. 109 alin. (1)]. Referitor la răspunderea juridică a membrilor Guvernului pentru faptele săvârșite în exercitarea funcției lor, se precizează că numai Camera Deputaților, Senatul și Președintele României au dreptul să ceară urmărirea penală a acestora [art. 109 alin. (2)].

În aplicarea textelor constituționale a fost adoptată Legea nr. 115/1999 privind răspunderea ministerială, cu modificările ulterioare.

Pe linia protecției juridice a administraților și a răspunderii autorităților publice, în conformitate cu art. 52 alin. (1) din Constituție, republicată, persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de o *autoritate publică*, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei.

Conform alin. (2) al acestui articol, condițiile și limitele dreptului se stabilesc prin lege organică. Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 prevede condițiile și limitele exercitării acestui drept.

Prin legea de revizuire, la art. 52 din Constituție s-a mai adăugat un alineat, în care se prevede că: „Statul răspunde patrimonial pentru prejudiciile cauzate prin erorile judiciare. Răspunderea statului este stabilită în condițiile legii și nu înlătură răspunderea magistraților care și-au exercitat funcția cu rea-credință sau gravă neglijență"[3]. Prin noul text, răspunderea patrimonială a statului a fost extinsă la prejudiciile cauzate *prin orice eroare judiciară*, și nu numai prin cele comise în procesul penal, cum se stipula anterior.

---

[1] *Idem*, p. 231.

[2] A se vedea *D. Apostol Tofan*, op. cit., vol. I, 2008, p. 88; *V. Vedinaș*, op. cit., 2007, p. 74.

[3] Pentru observații critice pe marginea acestui text, a se vedea *I. Deleanu*, Revizuirea Constituției, loc. cit., p. 18.

Mai trebuie adăugat că, tot ca urmare a revizuirii Constituției, potrivit alin. (6) al art. 126, controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice pe calea contenciosului administrativ este garantat, cu excepția celor care privesc rapoarturile ce Parlamentul, precum și a actelor de comandament cu caracter militar.

33. Scurtă prezentare a trăsăturilor sau principiilor generale ale dreptului administrativ al Uniunii Europene. Având ca punct de plecare faptul că majoritatea acestor principii au fost elaborate de Curtea Europeană de Justiție, care însă nu a definit și conceptul „principiu general de drept", într-o opinie[1], se consideră că principiile deduse de Curte pot fi sistematizate în următoarele grupe: *încredere și previzibilitate; deschidere și transparență; responsabilitate; eficiență și eficacitate.*

Din prima grupă, încredere și previzibilitate, se menționează *principiul legalității administrației; principiul proporționalității*, adică acțiunea administrativă trebuie să decurgă în mod proporțional cu obiectivul urmărit, neprivând cetățenii de niciun aspect care să faciliteze atingerea scopului propus; *principiul corectitudinii procedurale*, adică procedurile trebuie aplicate în mod clar și imparțial, acordându-se atenție valorilor sociale; *principiul termenului rezonabil*, cu invocarea *Codului bunei conduite administrative*, care prevede că funcționarul public trebuie să vegheze ca decizia referitoare la o cerere sau plângere adresată unei instituții să fie luată într-un termen rezonabil[2].

Principiile cuprinse în grupa „deschidere și transparență" se referă la accesul publicului la documentele Uniunii Europene, obligația autorităților publice de a face cunoscute motivele deciziilor lor, motivarea de o manieră suficientă[3].

Principiile conținute în grupa „răspunderea delictuală a administrației" proclamă faptul că răspunderea presupune că o persoană sau autoritate trebuie să justifice propriile sale acțiuni, ceea ce înseamnă că orice organism administrativ trebuie să răspundă de actele sale în fața unei alte autorități administrative, legislative sau judiciare[4].

În fine, despre ultima grupă, „eficiență și eficacitate", se arată că eficiența reprezintă raportul între rezultatul obținut și mijloacele angajate, iar eficacitatea are în vedere faptul că performanțele administrației se îndreaptă către scopurile propuse, prin soluționarea problemelor publice pe cale legală[5]. De altfel, legislația și jurisprudența instituțiilor Uniunii Europene prevăd necesitatea ca statele membre să aibă o administrație eficientă. În acest context, un rol important îl au regulamentele și directivele care impun o anumită eficiență la nivel național.

---

[1] A se vedea *I. Alexandru, M. Cărăușan, I. Gorjan, I.V. Ivanoff, C.C. Manda, A.-L. Nicu, C. Rădulescu, C.S. Săraru*, op. cit., p. 320.

[2] Pe larg detalii despre aceste principii, a se vedea în *I. Alexandru, M. Cărăușan, I. Gorjan, I.V. Ivanoff, C.C. Manda, A.-L. Nicu, C. Rădulescu, C.S. Săraru*, op. cit., p. 326-332.

[3] *Idem*, p. 332-338.

[4] *I. Alexandru, M. Cărăușan, I. Gorjan, I.V. Ivanoff, C.C. Manda, A.-L. Nicu, C. Rădulescu, C.S. Săraru*, op. cit., p. 338-340.

[5] *Idem*, p. 341.

§4. Raporturile juridice administrative

34. Noțiune. *Raportul juridic administrativ poate fi definit ca acel raport social reglementat de normele dreptului administrativ care intervine în cadrul și pentru realizarea funcției executive a statului.*

35. Izvoarele raportului juridic administrativ. Principalele izvoare ale acestui gen de raporturi sunt: actele administrative cu caracter individual[1]; faptele materiale juridice; contractele administrative; uneori, actele administrative normative; în mod excepțional, aceste raporturi pot lua naștere direct pe baza legii.

36. Actul administrativ individual[2] creează, modifică sau stinge drepturi subiective și obligații în favoarea sau sarcina uneia sau a mai multor persoane dinainte determinate, ca atare, el constituie un izvor direct al raportului juridic administrativ. Spre exemplu, *autorizația de construire*, care se eliberează de către președinții consiliilor județene, de primarul general al municipiului București sau de primari, este *actul administrativ* individual de autoritate pe baza căruia se asigură aplicarea măsurilor prevăzute de lege referitoare la amplasarea, proiectarea, executarea și funcționarea construcțiilor. Între autoritatea emitentă și beneficiarul autorizației se naște un raport juridic administrativ.

37. Faptele materiale juridice[3] cuprind în cadrul lor atât acțiunile omenești producătoare de efecte juridice independent de existența unei manifestări de voință în acest scop (spre exemplu, contravențiile), cât și fenomene naturale (nașterea, moartea, trăsnetul). De exemplu, prin construirea unui imobil de către o persoană fizică sau juridică fără autorizația necesară solicitată de lege se comite o contravenție – fapt material juridic – pe baza căreia se naște un raport juridic administrativ între agentul constatator și contravenient, primul fiind competent să încheie procesul-verbal de constatare a contravenției.

38. Raporturi juridice administrative pot lua ființă din *contractele administrative*[4]. Menționăm, cu titlu de exemplu, raporturile dintre Ministerul Finanțelor Publice și concedent, în cazul contractului de concesiune de bunuri proprietate

---

[1] Uneori, raporturi juridice administrative pot fi generate și de acte juridice individuale cu altă natură, cum sunt cele de drept financiar sau cele de drept al muncii.

[2] A se vedea art. 2 și art. 4 din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții (republicată în M. Of. nr. 933 din 13 octombrie 2004), cu modificările și completările ulterioare.

[3] Cu privire la faptele materiale juridice, a se vedea *T. Drăganu*, Actele de drept administrativ, Ed. Științifică, București, 1959, p. 17.

[4] În sensul că raporturi de drept administrativ se nasc din contracte administrative, a se vedea *H. Maurer*, Droit administratif allemand, traduit par *M. Fromont*, L.G.D.J., Paris, 1994, p. 168.

publică de interes național, prin care primul controlează îndeplinirea obligațiilor contractuale de către cel din urmă.

39. Actul administrativ normativ stabilește reguli generale de conduită cu caracter impersonal, ceea ce înseamnă că, în principiu, raporturile sociale pe care le reglementează au un caracter abstract, pentru concretizarea lor fiind necesar să intervină anumite fapte cărora legea le recunoaște relevanță juridică, numite *fapte juridice*[1]. Uneori, anumite acte administrative normative pot genera drepturi și obligații subiective în favoarea sau în sarcina subiectelor de drept, ceea ce înseamnă că aceste acte pot da naștere în mod direct la raporturi juridice concrete[2].

40. În cazuri de excepție, raporturi juridice administrative se pot naște direct chiar pe baza legii, fără să mai intervină vreun fapt juridic[3]. În acest sens, în literatura noastră de specialitate s-a arătat că: „(...) niciun principiu constituțional nu împiedică pe legiuitor ca, în ipoteza normei pe care o stabilește, să definească în mod foarte concret anumite situații existente în momentul punerii în aplicare a legii și să le atașeze anumite efecte juridice. În asemenea cazuri (...) nu va fi necesar să se producă vreun nou fapt juridic pentru ca reglementarea respectivă să genereze, să modifice sau să desființeze raporturi juridice concrete, ci va fi posibil ca un asemenea fapt să rezulte direct din dispoziția ei"[4]. Spre exemplu, art. 11 lit. a) din Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului și a ministerelor[5] prevede că Guvernul exercită conducerea generală a administrației publice. Avem în vedere ipoteza în care Guvernul a fost constituit în condițiile legii, a primit votul de încredere al Parlamentului, iar primul-ministru, miniștrii și ceilalți membri ai Guvernului au depus individual jurământul cuprins în art. 82 din Constituție. În aceste condiții, pe baza dispoziției menționate din Legea nr. 90/2001, iau naștere

---

[1] Cu privire la clasificarea faptelor juridice în acte juridice și fapte materiale juridice, a se vedea: *T. Drăganu*, op. cit., p. 17; *M. Stoica*, Clasificarea generală a faptelor juridice în știința dreptului administrativ în acte juridice și fapte materiale juridice, în Studia Universitatis Babeș-Bolyai, 1966, p. 155-156; *T. Drăganu*, Considerații privind noțiunea de fapt juridic și clasificarea faptelor juridice, în S.C.J. nr. 1/1980, p. 26.

[2] Astfel, obligațiile conducătorilor auto de a respecta normele privind circulația pe drumurile publice decurge direct din actul normativ care reglementează această sferă de raporturi sociale (O.U.G. nr. 195/2002 privind circulația pe drumurile publice, publicată în M. Of. nr. 958 din 28 decembrie 2002, aprobată prin Legea nr. 49/2006, publicată în M. Of. nr. 246 din 20 martie 2006).

[3] A se vedea: *T. Drăganu*, Actele juridice și faptele asimilate lor supuse controlului judecătoresc potrivit Legii nr. 1/1967, Ed. Dacia, Cluj, 1970, p. 30; *R.N. Petrescu*, Izvoarele raportului juridic administrativ, în Studia Napocensia, seria Drept, Ed. Academiei, București, 1974, p. 103; *T. Drăganu*, Considerații privind noțiunea de fapt juridic și clasificarea faptelor juridice, loc. cit., p. 26 și urm.

[4] *T. Drăganu*, Considerații privind noțiunea de fapt juridic și clasificarea faptelor juridice, loc. cit., p. 28.

[5] M. Of. nr. 164 din 2 aprilie 2001.

raporturi juridice administrative între Guvern și autoritățile administrației publice având ca obiect conducerea generală a acestora.

41. Elementele raportului juridic administrativ. Orice raport juridic este constituit din următoarele elemente: *subiecte, conținut, obiect.*

42. Subiectele raportului juridic administrativ. Raportul juridic administrativ presupune cel puțin două persoane, denumite *subiecte ale raportului juridic.* În anumite raporturi cu această natură, unul din subiecte este titular de drepturi (subiective), iar celălalt titular de obligații; în alte raporturi juridice administrative, ambele subiecte sunt titulare atât de drepturi, cât și de obligații.

Subiectul titular de drepturi se mai numește și *subiect activ,* iar *subiectul titular de obligații* se mai numește și *subiect pasiv.* Subiectul activ, ca și cel pasiv, poate fi format nu numai dintr-o persoană, ci și din două sau chiar mai multe.

Având în vedere că activitatea administrativă se îndeplinește de către autoritățile administrației publice, instituțiile publice și alte structuri publice, este firesc ca cel puțin unul dintre subiectele raportului juridic administrativ să fie învestit cu putere publică.

În funcție de subiectele participante, raporturile juridice administrative se pot clasifica în două categorii:

a) *raporturi juridice administrative în care ambele subiecte sunt autorități ale administrației publice.* Distingem două situații:

– cele două subiecte pot fi plasate pe *locuri diferite* în ierarhia autorităților administrative, de pildă, raporturi între Guvern și un minister, primul având o poziție supraordonată față de cel de-al doilea subiect. În această situație, ne aflăm în prezența unui *raport juridic de subordonare;*

– cele două subiecte pot fi plasate *pe același loc* în sistemul organelor administrației publice, spre exemplu, raporturile dintre două ministere. În acest caz, raporturile juridice administrative pot fi: *de subordonare,* și anume atunci când unul dintre subiecte este îndreptățit să-i pretindă celuilalt subiect să săvârșească o anumită acțiune sau să execute o anumită activitate; *de colaborare,* când cele două subiecte conlucrează la îndeplinirea unor activități administrative. Spre exemplu, Ministerul Culturii, Cultelor și Patrimoniului Național colaborează cu celelalte ministere și autorități ale administrației publice centrale în vederea realizării unor acțiuni comune în țară și străinătate;

b) *raporturi juridice administrative în care un subiect aparține administrației publice, iar cel de-al doilea subiect este o persoană fizică sau juridică din afara administrației publice.* Acest gen de raporturi sunt numeroase în activitatea administrativă. Menționăm raporturile care intervin între autoritățile administrației publice locale și cetățeni cu prilejul emiterii diferitelor categorii de autorizații, raporturile dintre contravenienți – persoane fizice și persoane juridice – și organele îndrituite să constate și să aplice sancțiunea, raporturile dintre consiliile locale și agenții economici etc.

Cele mai multe raporturi de acest gen sunt *de subordonare*, și anume subiectul învestit cu putere publică are o *poziție supraordonată* față de celălalt subiect care trebuie să îndeplinească prescripțiile cuprinse în actul administrativ ce îl vizează în mod direct. Spre exemplu, persoana fizică căreia, la solicitarea sa, i s-a eliberat o autorizație de construcție este obligată să respecte întru totul conținutul ei, autorizația reprezentând actul final de autoritate al administrației publice locale[1]. Poziția supraordonată a autorității administrației publice față de celălalt subiect al raportului juridic nu înseamnă o lipsire de drepturi a acestuia, persoana fizică având dreptul de a cere primului să-i fie respectate drepturile și libertățile prevăzute de Constituție și legea (în sens larg).

Totodată, cetățenii au la dispoziție mijloace juridice pentru a-și apăra drepturile și pentru a se plânge împotriva activității desfășurate de autoritățile administrației publice sau de a le sesiza cu privire la anumite nereguli constatate în activitatea lor. Astfel, dreptul de petiționare este garantat tuturor cetățenilor prin art. 51 din Constituție, autoritățile publice având obligația să răspundă la petiții în termenele și în condițiile prevăzute de lege. Pe de altă parte, conform Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său recunoscut de lege sau într-un interes legitim, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente pentru anularea actului, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim și repararea pagubei ce i-a fost cauzată.

Anumite raporturi juridice dintre autorități administrative și persoane fizice și juridice au fost caracterizate, într-o opinie, ca *„raporturi de utilizare a serviciilor publice"*[2] (folosirea serviciilor telefonice, folosirea mijloacelor de transport etc.). Subiectul activ are dreptul și obligația legală să realizeze prestația corespunzătoare pentru cei administrați, iar aceștia au dreptul să se folosească de ea și să pretindă funcționarea ei în bune condiții.

Între autoritățile administrației publice și cei administrați (persoane fizice și juridice) intervin și *raporturi de colaborare*[3]. În aceste raporturi, subiectul purtător al autorității publice colaborează de pe poziție de egalitate cu celălalt subiect, care nu este învestit cu autoritate publică, fie la realizarea unor anumite sarcini ale administrației publice, fie la adoptarea unor decizii administrative. Spre exemplu, raporturile de colaborare între Ministerul Culturii, Cultelor și Patrimoniului Național și diferite uniuni, ligi, asociații, fundații, în vederea realizării unor activități culturale comune; Autoritatea Națională de Control colaborează cu persoane fizice și juridice, române sau străine etc.

43. Conținutul raportului juridic administrativ îl formează totalitatea drepturilor și obligațiilor ce revin subiectelor acestui raport.

---

[1] Articolul 2 din Legea nr. 50/1991, republicată.

[2] A se vedea, în acest sens, *Al. Negoiță*, op. cit., p. 24-25.

[3] Autorul *Al. Negoiță* le denumește raporturi de colaborare și participare (op. cit., p. 25).

Fiecare autoritate a administrației publice îndeplinește anumite atribuții stabilite prin lege, totalitatea lor formând competența acesteia. Atribuțiile autorităților administrației publice reprezintă *drepturile* cu care acestea sunt învestite prin lege, a căror exercitare este obligatorie, asigurată la nevoie prin puterea publică a statului. Deci, exercitarea atribuțiilor de către fiecare autoritate administrativă reprezintă atât un drept, cât și o obligație legală.

În marea majoritate a raporturilor juridice administrative, autoritatea administrației publice cere, pretinde celuilalt subiect al raportului juridic, pe baza și în conformitate cu legea, să desfășoare o anumită activitate sau să aibă o anumită comportare. În mod corelativ, cei administrați au obligația să respecte legea și actele administrative adoptate sau emise de autoritățile administrației publice.

În raporturile juridice administrative, drepturile autorităților administrației publice se exercită în vederea valorificării unui *interes* determinat de *scopul* pentru care aceste organe au fost înființate, precum și de *sarcinile* pe care le au de îndeplinit[1].

Exercitarea atribuțiilor fiind o obligație legală a autorităților administrației publice, este de la sine înțeles că acestea, ca subiecte active ale raporturilor juridice administrative, *pot și chiar trebuie să recurgă la puterea publică* pentru ca și celălalt subiect să desfășoare activitatea care i se pretinde.

Tot referitor la conținutul raportului juridic administrativ, menționăm că, în principiu, drepturile și obligațiile autorităților administrației publice nu pot fi transmise sau cedate unui alt organ sau altei autorități administrative[2], doar prin lege putându-se stabili excepții. Organele administrației publice sunt create special prin lege pentru îndeplinirea unor activități, așa încât ele nu pot fi înlocuite de organe ale administrației publice care au o altă sferă de atribuții.

Înlocuirea temporară, precum și delegarea de atribuții sunt permise numai în cazurile și condițiile prevăzute de lege, ele nu privesc raporturile dintre autoritățile administrației publice, ci raporturile de ierarhie dintre funcționarii publici de decizie și au ca scop îndeplinirea atribuțiilor lor de serviciu și, prin aceasta, realizarea atribuțiilor organelor administrației publice[3].

În ceea ce privește drepturile și obligațiile persoanelor fizice, acestea au o natură foarte variată. De regulă, nici drepturile și obligațiile persoanelor fizice, ca subiecte ale raporturilor juridice administrative, nu pot fi transmise, nu pot face obiectul unei succesiuni, ci dispar ca urmare a morții titularului.

Drepturile și obligațiile administrative pot avea natură patrimonială (cum sunt cele decurgând din plata unor amenzi, plata impozitului, taxe de școlarizare, taxa de înscriere la un concurs), natură nepatrimonială (dreptul de petiționare) sau natură mixtă (îndatoririle ce revin din exercitarea dreptului la învățătură)[4].

---

[1] Autorul *E. Forsthoff* denumește drepturile și obligațiile organelor executive „drepturi publice subiective" (Traité de droit administratif allemand, Établissements Émile Bruylant, Bruxelles, 1969, p. 239). În același sens se pronunță și *H. Maurer*, op. cit., p. 158-159.

[2] A se vedea *M. Anghene*, Înlocuirea temporară, precum și delegarea de atribuții în dreptul administrativ român, în R.R.D. nr. 10/1977, p. 24.

[3] *Ibidem*.

[4] A se vedea *I. Santai*, op. cit., p. 21.

44. Obiectul raportului juridic administrativ. În cadrul teoriei generale a dreptului, în general, obiectul raportului juridic este definit ca o anumită acţiune sau conduită asupra căreia sunt îndreptate drepturile şi obligaţiile părţilor[1].

În literatura noastră juridică au mai fost susţinute şi alte opinii. Astfel, într-o opinie, s-a susţinut că atât lucrurile, cât şi conduita oamenilor constituie obiectul raportului juridic[2], iar în altă părere s-a arătat că obiectele raportului juridic se pot clasifica cvadripartit: lucrurile materiale; conduita umană exteriorizată; anumite valori personale nepatrimoniale; rezultatul creaţiei intelectuale[3].

Fără a intra în analiza fiecăreia dintre aceste opinii, deoarece aceasta a fost făcută deja în literatura noastră de specialitate[4], ni se pare că părerea potrivit căreia obiectul raportului juridic îl constituie *acţiunea sau conduita* părţilor corespunde mai bine *specificului* raportului juridic administrativ. Astfel, diferite acţiuni ale subiectelor, cum sunt cele de executare a legilor şi a altor acte normative, de prestare a unor servicii, de organizare, de execuţie a unor lucrări de control, de coordonare şi îndrumare etc., constituie obiectul raporturilor juridice administrative.

[1] A se vedea *Gh. Boboş*, op. cit., p. 289.

[2] A se vedea *A. Ionaşcu*, Drept civil. Partea generală, Ed. Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 1971, p. 36, 54-57.

[3] A se vedea *I. Cameniţă*, Consideraţii privind noţiunea de obiect al raportului juridic, în J.N. nr. 9/1963, p. 78-79.

[4] A se vedea *Gh. Boboş*, op. cit., p. 289-290.

BCU IAŞI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul al III-lea.
Relațiile dreptului administrativ cu dreptul constituțional și cu știința administrației

§1. Legătura dintre dreptul administrativ și dreptul constituțional

45. Într-o măsură mai mare sau mai mică, dreptul administrativ are legături cu toate 7celelalte ramuri ale dreptului[1]. Dat fiind că dreptul administrativ are relații deosebit de strânse cu dreptul constituțional, pe care într-un fel îl completează, în cele ce urmează ne vom ocupa numai de legătura dintre aceste două ramuri ale dreptului public.

Dreptul constituțional este definit ca „acea ramură a dreptului unitar formată din normele juridice care reglementează relații sociale fundamentale ce apar în procesul instaurării, menținerii și exercitării statale a puterii"[2].

Constituția cuprinde reglementări de cea mai mare generalitate, de aceea, ea este izvorul principal nu numai pentru dreptul constituțional, ci pentru toate ramurile dreptului. De aici rezultă regula conformității normelor din celelalte ramuri ale dreptului, inclusiv din ramura dreptului administrativ, cu normele de mare generalitate din Constituție[3]. În acest context, ideea conform căreia în sistemul juridic francez Constituția ocupă un loc din ce în ce mai important[4] este valabilă și pentru sistemul juridic românesc.

Constituția, respectiv dreptul constituțional cuprind prevederi de principiu referitoare la organizarea și funcționarea sistemului autorităților administrației publice la raporturile Parlamentului cu Guvernul sau cu Președintele României sau chiar la activitatea administrației. Față de prevederile constituționale, dreptului administrativ îi revine misiunea de a le aplica și a le detalia.

Orice modificare intervenită în dreptul constituțional atrage după sine modificări ale normelor dreptului administrativ, în măsura în care acesta din urmă conține reglementări ale acelorași relații sociale.

Uneori, este dificil de stabilit o distincție netă între dreptul administrativ și dreptul constituțional[5]. Spre exemplu, instituția șefului statului este studiată atât de dreptul constituțional, cât și de dreptul administrativ.

---

[1] Despre legătura dreptului administrativ cu alte ramuri ale dreptului, a se vedea *I. Iovănaș*, op. cit., p. 18-20.

[2] *I. Muraru*, Drept constituțional și instituții politice, Ed. Actami, București, 1998, p. 16.

[3] *Idem*, p. 12.

[4] A se vedea *J. Rivero. J. Waline*, op. cit., 2002, p. 42.

[5] Cu privire la această problemă, a se vedea *F.P. Bénoit*, op. cit., p. 4.

§2. Relația dintre dreptul administrativ și știința administrației

46. Originea științei administrației. Încă la începutul secolului al XIX-lea, diverși autori de formație tehnică sau de formație juridică au manifestat interes pentru știința administrației. S-au formulat diferite caracterizări ale științei administrației, dintre care reținem următoarele: știință a principiilor raționale ale administrației; știință politică; știință socială și economică; știința politică și tehnică; știința părților organizatorice și tehnice comune administrației; știința sarcinilor administrației; știința organizării administrației[1].

47. Obiectul științei administrației. În literatura noastră de specialitate s-a arătat că obiectul științei administrației îl constituie cercetarea administrației publice, în ansamblul său, „(...) cu toate realitățile, relațiile sociale și principiile diriguitoare, în scopul îmbunătățirii structurii și activității sale, pentru o mai rațională și eficientă satisfacere a nevoilor sociale"[2].

Din problematica ce formează obiectul de cercetare al științei administrației menționăm: cum funcționează aparatul administrativ și care sunt problemele pe care acesta le are de soluționat; stabilirea principiilor pentru a asigura o bună funcționare a administrației și o eficiență sporită a activității acesteia, precum și găsirea modalităților prin care să se introducă în practică modificările ce se impun în acest scop; degajarea unor legi ale evoluției sistemelor administrative pe baza experienței acumulate și a cunoașterii temeinice a realităților[3]; decizia administrativă (elemente, condiții, participanți, structură etc.); funcționarul public (noțiune, accesul la funcția publică, tehnici de selecționare, formarea și promovarea lor, responsabilitate). Chiar dacă problemele ce constituie obiectul științei administrației sunt multiple și diverse, știința administrației rămâne o știință cu un obiect propriu, de aceea, trebuie respinsă teoria potrivit căreia știința administrației ar fi o știință enciclopedică în sens cantitativ.

După cum se poate observa, obiectul științei administrației este mult mai larg decât cel al dreptului administrativ. Pe de altă parte, știința administrației studiază fenomenul administrativ din mai multe puncte de vedere: politic, psihologic, sociologic, juridic, deci are un caracter interdisciplinar, determinat, în principal, de complexitatea obiectului său de studiu, pe când dreptul administrativ cercetează fenomenul administrativ numai din punct de vedere juridic, pe baza prevederilor Constituției, legilor și altor acte normative.

---

[1] Cu privire la aceste caracterizări, a se vedea *M.T. Oroveanu*, Introducere în știința administrației, Ed. Enciclopedică Română, București, 1975, p. 43. Despre știința administrației în țările anglo-saxone și în alte țări din Europa occidentală, a se vedea *A. Iorgovan*, op. cit., vol. I, 2005, p. 237 și urm.

[2] *M.T. Oroveanu*, op. cit., p. 43.

[3] A se vedea *Ch. Debbasch*, Science administrative, Dalloz, Paris, 1971, p. 7-8.

Trebuie menţionat că autorii care se ocupă cu cercetarea fenomenului administrativ în cadrul lucrărilor de ştiinţa administraţiei nu au ajuns la un acord cu privire la următoarele aspecte:

– *obiectul ştiinţei administraţiei* (uneori, acesta este limitat doar la administraţia publică, alteori, este extins la ansamblul organizaţiilor sociale);

– *metodele ştiinţei administraţiei* (care balansează între drept şi sociologie, fără a ne opri şi asupra altor aprecieri posibile);

– *finalitatea urmărită de ştiinţa administraţiei* (se doreşte a se ajunge la o mai bună organizare, o mai bună funcţionare a administraţiei publice, o activitate mai eficientă a acesteia sau se are în vedere doar o cunoaştere dezinteresată şi fundamental critică a fenomenului administrativ)[1].

Confruntarea teoriilor în aceste probleme explică, parţial, dinamismul ştiinţei administraţiei, care, aşa cum s-a arătat, se prezintă ca o materie vie, evolutivă, şi nu ca o „disciplină" statică, cu o problematică sclerozată[2].

Referitor la relaţia dintre ştiinţa dreptului administrativ şi ştiinţa administraţiei, într-o opinie din literatura noastră de specialitate se subliniază: „între aceste două ramuri ale ştiinţelor sociale are loc o inversare de roluri, ele completându-se reciproc, dar păstrându-şi fiecare propria fizionomie şi autonomie, ştiinţa dreptului administrativ de ramură a ştiinţei juridice, iar ştiinţa administraţiei de ştiinţă socială de sinteză, ce nu are, ca esenţă, caracter juridic"[3]. Deci, cele două ştiinţe nu se opun, dimpotrivă, fiecare foloseşte cunoştinţele şi noţiunile cu care operează cealaltă. Dacă ştiinţa dreptului administrativ are menirea de a prezenta cum anume este organizată, cum funcţionează administraţia publică, atribuţiile şi răspunderea sa juridică, ştiinţa administraţiei este chemată să cerceteze şi să explice de ce administraţia publică, privită sistematic, este astfel organizată, de ce funcţionează într-un anumit mod şi are anumite atribuţii şi pe baza căror principii ar trebui organizată ca să funcţioneze mai eficient în funcţie de sarcinile ce îi revin[4].

După cum se arată într-o opinie, folosirea concluziilor ştiinţei administraţiei de către dreptul administrativ este unul din factorii care feresc teoretic teoria dreptului administrativ de formalismul juridic, iar legarea ştiinţei administraţiei de dreptul administrativ înlesneşte transformarea regulilor elaborate de ştiinţa administraţiei în norme de drept[5].

---

[1] Cu privire la aceste aspecte, a se vedea *J. Chevallier*, Science administrative, P.U.F., Paris, 1994, p. 22-23.

[2] *Idem*, p. 23.

[3] *A. Iorgovan*, op. cit., vol. I, 2001, p. 238.

[4] A se vedea *I. Santai*, op. cit., p. 5.

[5] A se vedea *J. Starosciak*, Elemente ale ştiinţei administraţiei, Ed. Politică, Bucureşti, 1967, p. 15.

48. Metoda științei administrației. Potrivit părerii unor autori, principalele metode folosite de această știință sunt: metoda analizei juridice și anumite metode de investigare, de pildă, metoda inductivă[1], care permit cercetarea activităților nejuridice din cadrul administrației. Cunoașterea realității administrative se realizează și prin folosirea documentelor oficiale, care însă sunt greu de procurat, precum și a izvoarelor neoficiale, între acestea din urmă un rol important revenindu-i presei scrise și vorbite.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

[1] *M.T. Oroveanu*, op. cit., p. 34. A se vedea *Al. Negoiță*, Știința administrației, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1977, p. 23-24.

Capitolul al IV-lea.
Principii generale de organizare administrativă

49. În problemele de organizare administrativă s-au impus trei tipuri de soluții: centralizarea administrativă, deconcentrarea administrativă și descentralizarea administrativă. Acestea se mai numesc și *principii generale de organizare administrativă* și ele determină raporturile dintre autoritățile administrative centrale și cele locale.

Centralizarea și descentralizarea sunt modalitățile opuse ale relațiilor dintre administrația centrală și cea locală și, așa cum s-a subliniat, gradul de dependență a administrației locale față de administrația centrală reprezintă criteriul care separă sistemele centralizate de cel descentralizate[1].

§1. Centralizarea administrativă

50. Centralizarea administrativă este procedeul care plasează în mâinile puterii centrale conducerea tuturor problemelor administrative. Centralizarea administrativă poate să îmbrace două forme: o *formă directă*, când ordinele sunt date nemijlocit de Guvern sau puterea centrală; o *formă indirectă*, când agenți ai puterii centrale transmit ordinele Guvernului în calitate de delegați ai acestuia[2].

Într-un regim în care se aplică principiul centralizării administrative, adeseori, unitățile administrativ-teritoriale nu sunt persoane de drept public și rămân în strictă dependență față de puterea centrală, mărginindu-se să-i execute *instrucțiunile*. În sistemul centralizării, nu se recunoaște colectivităților locale dreptul de a se administra. Administrația statului este strict ierarhizată și dreptul de decizie îl are vârful ierarhiei administrative.

Autoritățile administrative locale sunt subordonate ierarhic autorităților centrale, fiind simpli executanți ai deciziilor adoptate de acestea[3].

Centralizarea administrativă are ca regulă esențială *dreptul superiorului de a exercita controlul ierarhic asupra activității inferiorilor.*

---

[1] *I. Vida*, op. cit., p. 17.

[2] A se vedea *J.M. Auby, R. Ducos-Ader*, Institutions administratives, deuxiéme édition, Dalloz, Paris, 1971, p. 83.

[3] A se vedea și *C. Manda, C.C. Manda*, Administrația publică locală din România, Ed. Lumina Lex, București, 1999, p. 131.

51. Caracteristicile controlului ierarhic:

a) controlul ierarhic *nu trebuie să fie prevăzut expres de lege*, el apare ca un *atribut al puterii ierarhice* și poate fi exercitat *oricând*, fie din oficiu, fie la sesizare printr-o cerere. Cererea particularului înaintată organului ierarhic superior pentru exercitarea controlului se numește și *„recurs ierarhic"*. Această modalitate trebuie deosebită de *„recursul grațios"*, adică de cererea particularului pe care o înaintează chiar *autorității emitente* prin care se plânge împotriva unui act al acesteia;

b) privește întreaga activitate a subordonatului, adică atât actele juridice, cât și faptele materiale juridice și operațiunile materiale tehnice;

c) se referă atât la *legalitatea*, cât și la *oportunitatea* actelor și măsurilor controlate;

d) superiorul poate anula, abroga, revoca, suspenda sau, uneori, chiar reforma[1] (modifica) o măsură a organului inferior ilegală sau inoportună (care nu corespunde intereselor generale sau locale, bunei funcționări a serviciilor publice etc.).

52. Inconvenientele acestui sistem de organizare administrativă sunt evidente, și anume:

– interesele locale nu pot fi satisfăcute în mod corespunzător, deoarece puterea centrală nu are posibilități și timpul suficient pentru a cunoaște în mod real problemele locale, cu atât mai mult cu cât ele pot să difere de la o zonă la alta;

– autoritățile publice centrale sunt supraîncărcate cu problemele administrației locale, ceea ce duce la tergiversări în soluționarea acestora și acordarea unui timp insuficient chestiunilor majore ce privesc conducerea administrației publice pe plan central;

– cetățenii nu participă la realizarea administrației publice, ceea ce face ca interesul lor pentru problemele administrației locale să fie sensibil diminuat[2].

Dezavantajele centralizării administrative sunt mult mai mari față de avantajele pe care le prezintă. Unul dintre avantaje îl reprezintă exercitarea controlului de către mai multe grade ierarhice, constituind o garanție pentru apărarea intereselor administraților; un alt avantaj privește serviciile publice naționale care, organizate pe baza principiului centralizării, pot fi girate în condiții mai bune.

§2. Deconcentrarea administrativă

53. Deconcentrarea administrativă este doar o variantă a sistemului de centralizare administrativă, care se caracterizează prin faptul că reprezentanții locali ai autorităților centrale capătă unele drepturi de decizie proprie, iar anumite probleme care privesc unitățile administrativ-teritoriale sunt scoase din competența orga-

[1] A se vedea *E.D. Tarangul*, op. cit., p. 72-73.
[2] *Idem*, p. 73.

nelor centrale şi date spre decizie în competenţa autorităţilor locale[1]. În realitate, tot statul decide, dar nu de la nivelul autorităţii centrale, ci direct în unităţile administrativ-teritoriale. Cu alte cuvinte, sistemul administrativ îşi păstrează trăsăturile unui sistem centralizat, fiindcă autorităţile deconcentrate de pe plan local sunt prelungiri teritoriale ale administraţiei centrale[2].

Totuşi, deconcentrarea reprezintă un „pas pe calea recunoaşterii diversităţii problemelor locale, admiţându-se o anumită adaptare a deciziilor luate de autorităţile teritoriale la specificul local"[3].

54. Caracteristicile deconcentrării administrative:

a) autoritatea locală rămâne parte integrantă din ierarhia centrală;

b) organele centrale exercită controlul ierarhic, cu toate prerogativele acestuia, asupra deciziilor luate de autorităţile administrative locale.

§3. Descentralizarea administrativă

55. Termenul descentralizare evocă ideea unei colectivităţi locale înglobate în altă colectivitate mai vastă, dar care se administrează ea însăşi, adică îşi girează propriile afaceri[4].

În literatura noastră de specialitate interbelică, *descentralizarea* a fost prezentată sub două forme:

– descentralizarea teritorială;

– descentralizarea pe servicii.

Descentralizarea teritorială. Teritoriul statului este împărţit în unităţi administrativ-teritoriale, dar acestea nu sunt doar simple fracţiuni geografice ale statului, dimpotrivă, sunt persoane juridice de drept public (având un patrimoniu distinct de cel al statului, buget propriu şi atribute de putere publică)[5]. Conducerea unităţilor administrativ-teritoriale aparţine autorităţilor administraţiei publice locale, şi nu unor agenţi ai puterii centrale executive, aceste autorităţi fiind alese de cetăţenii din unităţile administrativ-teritoriale.

Descentralizarea pe servicii – sau, cum se mai numeşte în prezent, *descentralizarea tehnică* – implică scoaterea unui serviciu public din competenţa autorităţilor centrale ori a celor locale, organizarea lui autonomă, prin atribuirea unui patrimoniu şi organe proprii, întrucâtva independente faţă de autorităţile administrative

---

[1] A se vedea *A. de Laubdère, J.C. Venezia, Y. Gaudemet*, op. cit., p. 169.

[2] A se vedea *I. Vida*, op. cit., p. 18.

[3] *Ibidem.*

[4] A se vedea *A. de Laubadère, J.C. Venezia, Y. Gaudemet*, op. cit., p. 169.

[5] A se vedea: *E.D. Tarangul*, op. cit., p. 74; *J.M. Auby, R. Ducos- Ader*, op. cit., p. 84.

din competența cărora au fost scoase[1]. Organizate în acest fel, serviciile publice erau denumite, în literatura de specialitate interbelică, *„stabilimente publice"*.

Se subliniază că descentralizarea aplicată în practică poate oscila de la un minimum la un maximum[2]. Astfel, dacă procedeul alegerii directe se aplică la toate autoritățile administrației publice locale, gradul descentralizării este mai mare decât dacă se aplică numai la unele din aceste autorități; de asemenea, dacă autoritățile administrației publice locale dispun de mijloace financiare suficiente pentru a-și pune în aplicare deciziile, descentralizarea are un grad mai mare decât în situația în care mijloacele financiare sunt insuficiente.

Articolul 120 alin. (1) din Constituție, republicată, se referă expres la principiile descentralizării autonomiei locale și deconcentrării serviciilor publice, pe care se întemeiază administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale.

În esență, principiul autonomiei locale se întemeiază pe *descentralizarea administrativă*, deoarece comunele, orașele și județele sunt persoane juridice de drept public, care posedă un patrimoniu propriu și au inițiativă în tot ceea ce privește administrarea intereselor locale; totodată, consiliile locale, consiliile județene, primarii și președinții consiliilor județene se aleg în mod direct de către cetățenii din unitățile administrativ-teritoriale și funcționează ca autorități administrative deliberative, respectiv executive, prin care se realizează autonomia locală în comune și orașe.

Totodată, este valabilă și reciproca, în sensul că autonomia locală este forma modernă de realizare a descentralizării administrative[3].

56. Raporturile dintre puterea centrală și autoritățile administrative descentralizate. O deplină autonomie a unităților administrative ar duce la anarhie în stat, de aceea, este indicat un control al autorităților centrale asupra celor locale descentralizate. Organele administrației centrale trebuie să vegheze la menținerea unității statului și să contrabalanseze o autonomie prea mare, care ar fi în contradicție cu ideea de unitate. Este de la sine înțeles că și autoritățile descentralizate trebuie să acționeze conform legii și în interesul general. Pe de altă parte, autoritățile administrației centrale sunt direct interesate ca serviciile publice descentralizate să funcționeze în mod continuu și în condiții de eficiență.

Un anumit control al puterii centrale este necesar chiar în interesul locuitorilor unităților administrativ-teritoriale descentralizate, care își asumă riscul de a fi rău administrați în ipoteza în care autoritățile administrației publice locale nu și-ar îndeplini în mod corespunzător atribuțiile ce le revin sau unele din inițiativele lor, în special în domeniul fiscal, ar fi în detrimentul locuitorilor.

---

[1] Cu privire la descentralizarea pe servicii, a se vedea *E.D. Tarangul*, op. cit., p. 75. Procedeul descentralizării pe servicii este numit și procedeul „stabilimentului public", în *A. de Laubadère, J.C. Venezia, Y. Gaudemet*, op. cit., p. 168.

[2] A se vedea *M.T. Oroveanu*, op. cit., p. 334.

[3] În acest sens, a se vedea *I. Vida*, op. cit., p. 22.

În literatura de specialitate interbelică străină și română, controlul exercitat asupra autorităților administrative descentralizate a fost denumit tradițional prin sintagma *„tutelă administrativă"*. Cu toate acestea, în Franța, după 1946, textele constituționale și Legea din 2 martie 1982 au suprimat termenul „tutelă". Ca urmare, unii autori francezi au renunțat la el și întrebuințează, pur și simplu, termenul de „control administrativ", în timp ce alții îl folosesc în continuare pe cel de tutelă administrativă.

În literatura noastră de specialitate dinainte de 1990 și după acest an, noțiunii de *control administrativ* i s-a dat un înțeles mai larg, în sensul că include mai multe forme de control, cum sunt controlul ierarhic, controlul intern, controlul extern și altele.

De aceea, arătam că, în lipsa unor prevederi exprese ale legii, pentru controlul exercitat de autoritățile administrative centrale asupra celor descentralizate, ni se pare mai potrivit termenul consacrat în literatura noastră de drept administrativ interbelică, acela de „tutelă administrativă"[1].

Remarcăm că, pentru prima dată după 1990, Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 consacră expres termenul de *tutelă administrativă* în titlul marginal al art. 3, cu referire la prefect și la Agenția Națională a Funcționarilor Publici. În acord cu reglementările constituționale, textele legii *se îndepărtează de tutela clasică*, instituind o *tutelă administrativă mai blândă*, inspirată din Legea franceză din 1982, subiectele ce exercită controlul de tutelă neavând dreptul să anuleze actul ilegal al autorității controlate, ci doar să-l atace la instanța de contencios administrativ, moment din care actul este suspendat de drept.

57. Principalele trăsături ale tutelei administrative[2] sunt următoarele:

– se exercită *numai în cazurile prevăzute expres de lege*, fiind un control special (ceea ce deosebește această formă de control de cel ierarhic);

– se exercită *numai de organele indicate expres de lege* (ceea ce îl deosebește de controlul ierarhic). De regulă, aceste organe sunt autoritățile administrative centrale și reprezentanții locali ai acestora;

– controlul *privește numai legalitatea* actului, nu și oportunitatea sa[3]. Nu este exclus ca, totuși, în unele texte, în anumite cazuri limitate, să se consacre și tutela administrativă pentru inoportunitate[4].

---

[1] Autorul *E. Popa* preferă termenul de *„control administrativ de legalitate"* pentru a desemna controlul exercitat de prefect asupra actelor administrative adoptate sau emise de autoritățile administrației publice locale (Marile instituții ale dreptului administrativ, Ed. Sophia, Arad, 2002, p. 117).

[2] Cu privire la tutela administrativă, a se vedea și *C.L. Popescu*, Autonomia locală și integrarea europeană, Ed. All Beck, București, 1999, p. 53 și urm.

[3] În acest sens, a se vedea *A. de Laubadère, J.C. Venezia, Y. Gaudemet*, op. cit., p. 167. Autorul *E.D. Tarangul* este de părere că „tutela administrativă" privește nu numai ilegalitatea, ci și inoportunitatea actelor autorităților descentralizate (op. cit., p. 84).

[4] Tutela administrativă clasică se mai caracterizează prin dreptul organului de control de a aproba actele administrative înainte de a fi publicate, de a anula actele administrative

58. Avantajele descentralizării administrative:

– descentralizarea vizează garantarea satisfacerii nevoilor şi intereselor locale, iar problemele de ordin administrativ pot fi mai operativ rezolvate, fără să se mai aştepte aprobări sau instrucţiuni de la puterea centrală; descentralizarea asigură cetăţenilor posibilitatea de participare efectivă la conducerea publică pe plan local prin alegerea reprezentanţilor în autorităţile de conducere locale;

– interesele şi nevoile locale pot fi mai bine satisfăcute prin acte şi măsuri luate de autorităţile de conducere ale unităţilor administrativ-teritoriale decât prin acte şi măsuri stabilite de puterea centrală;

– resursele financiare pot fi folosite mai util, în funcţie de nevoile şi interesele locale.

Acestor avantaje le corespund şi unele *dezavantaje*, şi anume:

– descentralizarea poate diminua forţa puterii centrale şi poate să stânjenească acţiunea ei; pe de altă parte, fiind un sistem de apărare a intereselor locale, acestea sunt predominante, or, adesea, ele au un caracter mult mai îngust faţă de interesele generale ale ţării[1].

Avantajele descentralizării ca principiu de organizare administrativă sunt incomparabile faţă de dezavantajele pe care le prezintă, de aceea, descentralizarea a fost apreciată ca „democraţia aplicată în administraţie"[2].

CU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

ilegale ale autorităţilor descentralizate sau de a le suspenda dacă are îndoieli cu privire la legalitatea lor; organul de control nu se poate substitui în locul autorităţilor descentralizate şi nu poate modifica actele emise de acestea.

[1] Cu privire la avantajele şi dezavantajele descentralizării, a se vedea *E.D. Tarangul*, op. cit., p. 93-95.

[2] A se vedea *J.M. Auby, R. Ducos-Ader*, op. cit., p. 86.

PARTEA A II-A
ORGANIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Titlul I.
Președintele României, Guvernul și organele administrației publice centrale de specialitate

Capitolul I.
Președintele României

§1. Funcțiile Președintelui României

59. Președintele Românei face parte din puterea executivă și dispune de prerogativele esențiale și specifice ale acestei puteri, ce revin șefului statului. Președintele României este unul din cei doi șefi ai executivului, alături de Guvern, între cei doi „capi" neexistând raporturi de subordonare.

Instituția Președintelui României este studiată detaliat în tratatele și cursurile de drept constituțional și instituții politice[1]. De aceea, în cele ce urmează ne vom ocupa numai de unele probleme referitoare la Președintele României, care au o legătură strânsă cu dreptul administrativ.

Despre funcțiile pe care le îndeplinește Președintele României, în literatura de drept constituțional s-au exprimat mai multe păreri. Astfel, într-o opinie, se consideră că pot fi conturate trei funcții președințiale: funcția de reprezentare; funcția de garant; funcția de mediere[2]. Într-o altă părere, se arată că Președintele României îndeplinește patru funcții principale: de reprezentare; funcția de garant al independenței naționale, al unității și integrității teritoriale a țării; veghează la respectarea Constituției; funcția de mediere[3].

În literatura de drept administrativ, se subliniază că, potrivit art. 80 din Constituție, Președintele României apare într-o triplă situație: șef de stat; șef al executivului (fiind unul din cei doi șefi ai executivului); garant al Constituției și mediator între puterile statului; drept urmare, Președintele României îndeplinește trei funcții

---

[1] A se vedea: *I. Muraru*, op. cit., 1991, p. 142-146; *I. Deleanu*, Instituții și proceduri constituționale. Tratat, vol. II, 2001, p. 349-362; *C. Ionescu*, Drept constituțional și instituții politice, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1997, p. 310-333; *G. Vrabie*, Organizarea politico-etatică a României. Drept constituțional și instituții politice, vol. II, Ed. Cugetarea, Iași, 1999, p. 214-278.

[2] A se vedea *I. Deleanu*, op. cit., 2001, p. 350-351. Autoarea *G. Vrabie* denumește cele trei funcții fundamentale: de reprezentare; de apărare sau garantare a unor valori fundamentale ale poporului român; de mediere sau de arbitraj (op. cit., p. 270 și urm.).

[3] A se vedea *C. Ionescu*, op. cit., p. 311.

principale: funcția de șef de stat; funcția de șef al executivului; funcția de mediator[1].

a) *Funcția de șef de stat*[2]. Această funcție se caracterizează prin reprezentarea statului român în interiorul țării și în exterior. În îndeplinirea acestei funcții, Președintele României exercită anumite atribuții, de exemplu, cea prevăzută în art. 91 din Constituție, în domeniul politicii externe, și anume încheie tratate internaționale în numele României, negociate de Guvern, acreditează și recheamă reprezentanții diplomatici ai României.

b) *Funcția de șef al executivului* se manifestă prin garantarea independenței naționale, a unității și integrității teritoriale a țării[3]. În acest sens, în art. 80 alin. (1) din Constituție, republicată, se precizează că Președintele României este „garantul independenței naționale, al unității și integrității teritoriale a țării", ceea ce implică, în mod necesar, ca Președintele să fie comandantul forțelor armate și să îndeplinească funcția de președinte al Consiliului Suprem de Apărare a Țării [art. 92 alin. (1) din Constituție, republicată]. Desigur, în vederea realizării funcției de șef al executivului, președintele îndeplinește atribuții specifice în domeniul apărării (de exemplu, declararea mobilizării generale sau parțiale) sau luarea unor măsuri excepționale (instituirea, potrivit legii, a stării de asediu sau de urgență).

c) *Funcția de garant al Constituției și de mediere între puterile statului.* Conform art. 80 alin. (2) din Constituție, republicată, „Președintele României veghează la respectarea Constituției și la buna funcționare a autorităților publice". În acest scop, Președintele exercită funcția de mediere între puterile statului, precum și între stat și societate. Despre funcția de mediere s-a arătat că ea se sprijină, moralmente, „(...) pe principiul legitimării larg și autentic democratice a Președintelui, alegerea lui făcându-se prin sufragiu universal și direct, precum și pe principiul neapartenenței Președintelui la niciun partid politic"[4]. Pe aceeași linie de idei, într-o opinie, se precizează că rolul de „mediator" între puterile statului și între acesta și societate revine Președintelui nu în calitate de organ al executivului, ci de reprezentant al statului[5].

Se mai arată că, așa cum este reglementată de Constituția noastră, medierea Președintelui României are *un caracter facultativ*, iar implicarea sa în procesul de mediere are un caracter *pur consultativ*, așa încât propunerile pe care le face nu creează niciun fel de obligație pentru părțile în conflict[6].

---

[1] A se vedea *A. Iorgovan*, op. cit., vol. I, 2005, p. 291.

[2] Autoarea *G. Vrabie* arată că „(...) din analiza atribuțiilor conferite Președintelui României, este greu de făcut afirmația că legea noastră fundamentală instituie funcția de șef de stat" (op. cit., p. 274). Autorul *T. Drăganu* arată că este dificil să se spună cu certitudine care sunt prerogativele ce revin Președintelui României în calitatea sa de șef al statului și care sunt cele pe care le exercită ca șef al executivului sau pentru asigurarea respectării Constituției și a bunei funcționări a autorităților publice (op. cit., vol. II, 1998, p. 237).

[3] A se vedea *A. Iorgovan*, op. cit., vol. I, 2005, p. 381.

[4] *I. Deleanu*, op. cit., 2001, p. 351.

[5] A se vedea *G. Vrabie*, op. cit., 1999, p. 280-281.

[6] A se vedea *T. Drăganu*, op. cit., vol. II, p. 259.

Se consideră, în altă părere, că medierea realizată de Președintele României nu trebuie să se oprească la autoritățile statale, ci să meargă mai departe și „să tranșeze eventualele divergențe care se pot manifesta între autoritățile publice și diferite segmente ale structurii sociale de pe o poziție de neutralitate"[1].

§2. Atribuțiile Președintelui României

60. Clasificarea atribuțiilor Președintelui României. În doctrină se au în vedere mai multe criterii pentru clasificarea atribuțiilor Președintelui României, de pildă: subiectele față de care se exercită, natura actelor prin care atribuțiile se realizează, procedura de exercitare a lor, frecvența realizării atribuțiilor, formele tehnico-juridice[2] sau criteriul conținutului lor[3].

Într-o opinie, se consideră că criteriul decisiv pentru definirea poziției și rolului Președintelui este exercitarea de către Președintele României a unor atribuții fără să aibă nevoie de concursul altor organe de stat, în timp ce altele implică un asemenea concurs[4].

Într-o altă părere, atribuțiile șefului statului sunt grupate în funcție de două mari criterii, respectiv *subiectele față de care sau cu implicarea cărora sunt exercitate* și *atribuții ca șef al executivului*[5].

Diferitele categorii de atribuții sunt examinate detaliat, mai ales în lucrările de drept constituțional și instituții politice.

În cele ce urmează ne vom opri numai asupra unor categorii de atribuții care interesează în mod deosebit dreptul administrativ, și anume: I. Atribuțiile Președintelui României în raporturile sale cu Parlamentul; II. Atribuțiile Președintelui României ca șef al executivului; III. Atribuțiile Președintelui României în domeniul politicii externe.

I. Atribuțiile Președintelui României în raporturile sale cu Parlamentul

61. Conform art. 88 din Constituție, Președintele României *adresează Parlamentului mesaje* cu privire la principalele probleme ale națiunii. Conținutul acestui articol trebuie coroborat cu art. 65 alin. (2) lit. a), potrivit căruia Camerele își desfășoară lucrările și în ședințe comune pentru primirea mesajului Președintelui României. Din interpretarea acestor texte, rezultă că dreptului de mesaj al

---

[1] *I. Vida*, op. cit., p. 40.

[2] Cu privire la aceste clasificări, a se vedea *A. Iorgovan*, op. cit., vol. I, 2005, p. 298-299.

[3] A se vedea *I. Muraru*, op. cit., 1998, p. 446.

[4] A se vedea *T. Drăganu*, op. cit., vol. II, p. 239. Clasificarea atribuțiilor pe baza unui criteriu apropiat este avută în vedere și de *G. Vrabie*, op. cit., p. 239; *I. Deleanu*, op. cit., 2001, p. 358; *V. Vedinaș*, op. cit., p. 283-284.

[5] A se vedea *V. Vedinaș*, op. cit., p. 256.

Președintelui României îi corespunde obligația Camerelor întrunite în ședință comună de a primi mesajul.

Încă în Decizia Curții Constituționale nr. 87/1994[1] s-a arătat că „mesajul constituie un act exclusiv unilateral al Președintelui, care nu produce efectele juridice ale unui decret, întrucât singura consecință prevăzută de art. 62 alin. (2) lit. a)[2] din Constituție este obligația Camerelor de a se întruni, în ședință comună, și de a-l primi". După cum se subliniază în literatura de specialitate, caracterul de act unilateral al mesajului șefului de stat este o constantă a dreptului public, dar, totodată, el evocă ideea de colaborare dintre executiv și legislativ într-un sistem democratic[3].

În aceeași decizie a Curții Constituționale se mai reține că „Nimic nu poate împiedica Parlamentul, în calitate de organ reprezentativ suprem al poporului român, potrivit art. 58 alin. (1)[4] din Constituție, să dezbată o problemă prevăzută în mesajul pe care l-a primit și chiar să adopte o măsură pe baza acestei dezbateri", dar această dezbatere se va desfășura fără participarea Președintelui.

În funcție de obiectul și condițiile de exercitare, pot fi deosebite două categorii de mesaje:

a) *mesaje facultative*, care au ca obiect principalele probleme ale națiunii și recurgerea la ele este lăsată la latitudinea Președintelui;

b) *mesaje obligatorii*, cum sunt cele prevăzute în art. 92 alin. (3) din Constituție[5].

Se consideră ca o lacună a Constituției faptul că nu stabilește o anumită periodicitate pentru prezentarea mesajelor, drept urmare, rămâne la latitudinea Președintelui României de a decide dacă și când își va exercita această atribuție[6].

62. Convocarea Parlamentului în sesiuni[7] este reglementată în art. 63 alin. (3) și art. 66 alin. (2) din Constituție. Potrivit primului text, Parlamentul nou ales se întrunește, la convocarea Președintelui României, în cel mult 20 de zile de la alegeri.

În articolul 66 alin. (2) se reglementează întrunirea Camerei Deputaților și Senatului în *sesiuni extraordinare, la cererea Președintelui României*, a biroului permanent al fiecărei Camere ori a cel puțin o treime din numărul deputaților sau al senatorilor.

Ne raliem opiniei potrivit căreia, în cazul în care Președintele României cere convocarea unei sesiuni extraordinare, ea nu poate fi refuzată, urmând ca președinții Camerelor să cadă de acord asupra datei la care urmează să fie convocată sesiunea extraordinară[8].

---

[1] M. Of. nr. 292 din 14 octombrie 1994.
[2] În prezent, art. 65 alin. (2) lit. a) din Constituție.
[3] A se vedea *A. Iorgovan*, op. cit., vol. II, 2005, p. 302.
[4] În prezent, art. 61 alin. (1) din Constituție.
[5] A se vedea *T. Drăganu*, op. cit., vol. II, 1998, p. 244.
[6] *Idem*, p. 247.
[7] Cu privire la această atribuție, a se vedea *V. Vedinaș*, op. cit., 2007, p. 285.
[8] În acest sens, a se vedea *I. Vida*, op. cit., p. 53.

63. O altă atribuție este prevăzută în art. 89 din Constituție și se referă la *dizolvarea Parlamentului* de către Președinte. Astfel, Președintele României, după consultarea președinților celor două Camere și a liderilor grupurilor parlamentare, poate să dizolve Parlamentul, dacă acesta nu a acordat votul de încredere pentru formarea Guvernului în termen de 60 de zile de la prima solicitare și numai după respingerea a cel puțin două solicitări de învestitură.

În cursul unui an, Parlamentul poate fi dizolvat o singură dată. Parlamentul nu poate fi dizolvat în ultimele șase luni ale mandatului Președintelui României și nici în timpul stării de mobilizare, de război, de asediu sau de urgență [art. 89 alin. (3)].

64. Președintele României are atribuția de promulgare a legii, conform art. 77 din Constituție. S-a precizat că „Promulgarea legii este operațiunea finală a procedurii legislative și ea permite șefului statului să învestească legea cu formulă executorie, obligând autoritățile publice să treacă la executarea prevederilor acesteia"[1].

Într-o altă părere, se consideră că procedura promulgării legilor nu poate fi considerată o simplă formulă executorie și că „(...) în lumina Constituției noastre din 1991, promulgarea apare mai curând ca o instituție chemată să stabilească un termen în limitele căruia Curtea Constituțională poate fi sesizată în condițiile art. 144 lit. a) din Constituție (înainte de revizuire – s.n. R.N.P.) sau Președintele Republicii este îndrituit să ceară Parlamentului reexaminarea legii"[2].

Termenul în care Președintele are obligația de promulgare este de cel mult 20 de zile de la primirea legilor adoptate de către Parlament.

Președintele poate promulga legea în cadrul acestor 20 de zile, prin emiterea unui decret de promulgare prin care se *dispune publicarea legii în Monitorul Oficial al României.*

Alineatele (2) și (3) ale art. 77 îi conferă Președintelui și alte mijloace de acțiune. Astfel, *înainte* de promulgare, *Președintele poate cere Parlamentului, o singură dată, reexaminarea legii.* Reexaminarea legii poate fi cerută pentru diferite motive, spre exemplu, inacceptabilitatea unor texte sau chiar erori materiale[3]. În această situație, Președintele are obligația de a promulga legea *în termen de cel mult 10 zile de la primirea legii adoptate după reexaminare.*

Totodată, *Președintele poate cere Curții Constituționale* să verifice constituționalitatea unor prevederi ale legii [art. 77 alin. (3)]. Decizia Curții Constituționale prin care se confirmă că legea este constituțională este obligatorie pentru Președinte, fiind obligat să promulge legea *în termen de cel mult 10 zile de la primirea deciziei.*

---

[1] *M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, Fl. Vasilescu, I. Vida,* Constituția României – comentată și adnotată, București, 1992, p. 177.

[2] *T. Drăganu,* op. cit., vol. II, 1998, p. 249.

[3] *Ibidem.*

II. Atribuții ale Președintelui României ca șef al executivului

65. Din această categorie fac parte, în primul rând, atribuțiile Președintelui României în relația cu Guvernul, fiind prevăzute în art. 85-87 din Constituție, și anume:

a) *Președintele României desemnează un candidat pentru funcția de prim-ministru* și *numește Guvernul* pe baza votului de încredere acordat de Parlament [art. 85 alin. (1)];

b) *în caz de remaniere guvernamentală sau de vacanță a postului*, Președintele revocă și numește, la propunerea primului-ministru, pe unii membri ai Guvernului [art. 85 alin. (2)];

Prin Legea de revizuire a Constituției, la art. 85 s-a introdus alin. (3), conform căruia, dacă prin propunerea de remaniere se schimbă *structura* sau *compoziția politică* a Guvernului[1], Președintele României va putea exercita atribuția prevăzută la alin. (2) *numai pe baza aprobării Parlamentului*, acordată la *propunerea primului-ministru.*

Prin noul text constituțional, se instituie obligativitatea obținerii aprobării Parlamentului, ca și cum s-ar constitui o nouă echipă guvernamentală, atunci când primul-ministru intenționează să schimbe structura Guvernului, prin reducerea sau contopirea unor ministere sau mărirea lor, fie reducând numărul miniștrilor fără portofoliu[2]. Ca urmare, se apreciază că remanierea guvernamentală, ca atribuție a Președintelui României, „se va limita exclusiv la schimbarea unei persoane cu alta, dar în baza aceleiași structuri și a aceleiași compoziții politice" [3], opinie la care ne raliem;

c) o altă atribuție a Președintelui României se referă la *consultarea Guvernului cu privire la probleme urgente și de importanță deosebită* (art. 86 din Constituție). În situațiile în care Președintele României socotește că este oportun, are posibilitatea de a convoca Guvernul pentru a-l consulta cu privire la probleme urgente și de importanță deosebită[4]. În final, decizia aparține Șefului statului, în problemele de competența sa, părerile membrilor Guvernului având doar un caracter consultativ[5];

d) *la ședințele Guvernului, în care se dezbat probleme de interes național* privind politica externă, apărarea țării, asigurarea ordinii publice și, la cererea primului-ministru, în alte situații, *poate lua parte Președintele României* [art. 87 alin. (1) din Constituție]. Aceste ședințe ale Guvernului vor fi prezidate de Președintele României, care își expune punctul de vedere, dar nu are dreptul de a vota.

---

[1] Autorul *I. Deleanu* consideră că lipsește termenul de referință: structura sau compoziția Guvernului rezultată din votul de învestitură (Revizuirea Constituției. Temele revizuirii, în R.D.Pb. nr. 2/2003, p. 46).

[2] A se vedea *M. Constantinescu, I. Muraru, A. Iorgovan*, Revizuirea Constituției României – explicații și comentarii, Ed. Rosetti, București, 2003, p. 74.

[3] *Ibidem.*

[4] Pe larg asupra acestei atribuții, a se vedea *T. Drăganu*, op. cit., p. 255-256.

[5] A se vedea *M. Preda*, Tratat elementar de drept administrativ român, p. 322.

66. Președintele României îndeplinește atribuțiile ce-i revin în calitate de comandant al forțelor armate și în funcția de președinte al Consiliului Suprem de Apărare a Țării [art. 92 alin. (1) din Constituție]. Președintele Consiliului Suprem de Apărare a Țării este îndrituit să convoace Consiliul în ședințe, totodată, acesta asigură conducerea ședințelor. S-a arătat că situația juridică a Președintelui României în cadrul lucrărilor Consiliului Suprem de Apărare a Țării este diferită de cea pe care o are în desfășurarea ședințelor Guvernului, în sensul că la acestea din urmă participă cu vot consultativ, pe când la lucrările Consiliului dispune de un vot deliberativ[1]. De asemenea, s-a mai reținut că, în situația respingerii raportului prezentat de Consiliul Suprem de Apărare a Țării în cadrul controlului parlamentar exercitat asupra activității sale, hotărârea Parlamentului va rămâne fără consecințe juridice pentru Președintele României, el nerăspunzând din punct de vedere politic în fața acestuia, și nici nu va antrena demiterea Guvernului, neputând fi echivalată cu adoptarea unei moțiuni de cenzură[2].

67. Atribuții ale Președintelui României în situații excepționale:

a) conform art. 92 alin. (2) din Constituție, *Președintele României, cu aprobarea prealabilă a Parlamentului, poate declara mobilizarea parțială sau generală a forțelor armate.* Numai în *cazuri excepționale,* hotărârea Președintelui *se supune ulterior aprobării Parlamentului,* în cel mult 5 zile de la adoptare. Refuzul Parlamentului de a aproba hotărârea Președintelui are ca efect anularea decretului prezidențial de mobilizare. Dacă Președintele emite un nou decret, contrar voinței celor două Camere ale Parlamentului, întrunite în ședință comună, după cum s-a arătat, „(...) el se face vinovat de o încălcare gravă a Constituției, putând să se declanșeze procedura de suspendare sau, după caz, de punere sub acuzare pentru înaltă trădare"[3];

b) potrivit art. 92 alin. (3), *în caz de agresiune armată îndreptată împotriva țării, Președintele României ia măsuri pentru respingerea agresiunii* și le aduce *neîntârziat* la cunoștință Parlamentului printr-un mesaj. Dacă Parlamentul nu se află în sesiune, el se convoacă de drept în 24 de ore de la declanșarea agresiunii.

În alin.(4) al art. 92, introdus prin Legea de revizuire a Constituției, se stipulează că în caz de mobilizare sau de război, Parlamentul *continuă activitatea pe toată durata acestor stări,* iar dacă *nu se află în sesiune,* se convoacă de drept *în 24 de ore de la declararea lor;*

c) *Președintele României instituie, potrivit legii, starea de asediu sau de urgență* în întreaga țară ori în unele unități administrativ-teritoriale[4] și solicită Parlamentului

---

[1] A se vedea *T. Drăganu,* op. cit., vol. II, 1998, p. 256; *R.N. Petrescu,* O nouă reglementare privind organizarea și funcționarea Consiliului Suprem de Apărare a Țării, în R.D.Pb. nr. 2/2003, p. 64.

[2] A se vedea *T. Drăganu,* op. cit., vol. II, 1998, p. 179; *R.N. Petrescu,* op. cit., p. 70.

[3] În acest sens, a se vedea *A. Iorgovan,* op. cit., vol. I, 2005, p. 317.

[4] Prin Legea de revizuire a Constituției, sintagma „unități administrativ-teritoriale" o înlocuiește pe aceea de „localități".

încuviințarea măsurii adoptate în cel mult 5 zile de la luarea acesteia [art. 93 alin. (1) din Constituție].

Dacă Parlamentul nu se află în sesiune, el se convoacă de drept în cel mult 48 de ore de la instituirea stării de asediu sau a stării de urgență și funcționează pe toată durata acestora [art. 93 alin. (2) din Constituție]. Această prevedere este considerată deosebit de importantă, deoarece „în trecut, în practica unor state, au existat situații în care starea de asediu sau de urgență a dus practic la paralizarea activității forului legislativ, întreaga putere concentrându-se în mâinile executivului (...)"[1].

III. Atribuții în domeniul politicii externe

68. În domeniul politicii externe, atribuțiile Președintelui României privesc încheierea de tratate internaționale și asigurarea legăturilor diplomatice cu alte state.

a) În art. 91 alin. (1) din Constituție se prevede că: *„Președintele încheie tratate internaționale în numele României, negociate de Guvern, și le supune spre ratificare Parlamentului, într-un termen rezonabil. Celelalte tratate și acorduri internaționale se încheie, se aprobă sau se ratifică potrivit procedurii stabilite de lege"*[2].

Modificarea produsă prin legea de revizuire, în sensul renunțării la termenul de 60 de zile în care tratatele se supuneau spre ratificare Parlamentului și înlocuirea lui cu „termenul rezonabil", într-o părere, este apreciată în sens pozitiv[3]. De altfel, termenul de 60 de zile a fost interpretat ca unul de recomandare, un tratat internațional neputând deveni caduc după expirarea celor 60 de zile pe motiv că nu a fost ratificat în cadrul acestui termen[4]. În schimb, în altă părere, modificarea la care ne-am referit se consideră o soluție insuficient motivată, ce rămâne discutabilă[5].

b) *La propunerea Guvernului, Președintele României acreditează și recheamă reprezentanții diplomatici ai României*; totodată, aprobă înființarea, desființarea sau schimbarea rangului misiunilor diplomatice [art. 91 alin. (2) din Constituție]. Într-o opinie, se arată că în practica de după 1990 a fost folosită și o instituție nouă,

---

[1] *V. Duculescu, C. Călinoiu, G. Duculescu*, Constituția României – comentată și adnotată, Ed. Lumina Lex, București, 1997, p. 283.

[2] În forma inițială a art. 91 alin. (1) din Constituție, se stipula că Președintele României încheie tratate internaționale în numele României, negociate de Guvern, și le supune spre ratificare Parlamentului în termen de 60 de zile.

[3] Autorii *M. Constantinescu, I. Muraru, A. Iorgovan* arată că „Textul adoptat în 1991 preciza un termen fix de 60 de zile, care în practică s-a dovedit nerealist" și de aceea s-a înlocuit cu soluția unei formulări generice – termen rezonabil –, consacrată inclusiv prin Convenția europeană a drepturilor omului" (op. cit., p. 77); a se vedea și *R. Carp, I. Matei, G. Sarafian*, Revizuirea Constituției României, în Studia politica nr. 3/2003, Ed. Meridiane, p. 639.

[4] *M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, Fl. Vasilescu, I. Vida*, op. cit., p. 206-207.

[5] A se vedea *I. Deleanu*, Revizuirea Constituției. Temele revizuirii, p. 25.

aceea de *ambasador cu misiuni speciale*, numit de Președintele țării, care însă nu se suprapune cu instituția de ambasador în sensul clasic[1].

c) *O altă atribuție privește reprezentanții diplomatici ai altor state*, care sunt acreditați pe lângă Președintele României [art. 91 alin. (3) din Constituție].

§3. Considerații de drept comparat

69. În Franța, Constituția din 1958 cuprinde prevederi despre rolul și funcțiile Președintelui Republicii. Astfel, se precizează că Președintele este garantul Constituției, veghează la respectarea ei și asigură, prin arbitrajul său, funcționarea normală a puterilor publice și continuitatea statului[2].

Printre cele mai importante atribuții, se reține cele pe care Președintele le exercită față de națiune, față de Guvern și față de Parlament, la acestea adăugându-se unele atribuții în domeniul justiției[3].

În *Germania*, Președintele Republicii reprezintă Federația pe plan internațional; încheie tratate cu alte state în numele Federației; acreditează și primește trimișii diplomatici[4]; cu excepția unei dispoziții legale contrare, numește și revocă judecătorii și funcționarii federali, precum și persoanele oficiale și pe locțiitorii acestora[5].

Conform art. 87 din Constituția *Italiei*, Președintele Republicii este șeful statului și reprezintă unitatea națională. El poate să adreseze mesaje Camerelor; stabilește alegerile pentru noile Camere și fixează prima lor întâlnire; numește funcționarii de stat, în cazurile prevăzute de lege; acreditează și primește reprezentanții diplomatici; ratifică tratatele internaționale, după autorizarea prealabilă a Camerelor, dacă acest lucru este prevăzut etc.

În *Portugalia*, conform art. 123 din Constituție, „Președintele Republicii reprezintă Republica Portugheză, garantează independența națională, unitatea statului și funcționarea reglementară a instituțiilor democratice și este, totodată, Comandantul Suprem al Forțelor Armate"[6]. După cum se exprimă plastic un autor portughez, „Președintele prezidează, dar nu guvernează"[7].

---

[1] A se vedea *V. Duculescu, C. Călinoiu, G. Duculescu*, op. cit., 1997, p. 280-281.

[2] A se vedea *V. Duculescu, C. Călinoiu, G. Duculescu*, Drept constituțional comparat. Tratat, vol. I, Ed. Lumina Lex, București, 2002, p. 340.

[3] *Idem*, p. 342.

[4] Articolul 59 alin. (1) din Constituția Republicii Federale a Germaniei, în *V. Duculescu, C. Călinoiu, G. Duculescu*, op. cit., 2002, p. 605.

[5] Articolul 60 alin. (1) din Constituția Republicii Federale a Germaniei, în *V. Duculescu, C. Călinoiu, G. Duculescu*, op. cit., 2002, p. 605.

[6] Articolul 123 din Constituție, citat de *V. Duculescu, C. Călinoiu, G. Duculescu*, op. cit., 2002, p. 456.

[7] *J. de Miranda*, Le règime politique du Portugal, în *G. Vrabie (coord.)*, Les règimes politiques de pays l'UE et de la Roumanie, Ed. Regiei Autonome Monitorul Oficial, București, 2002, p. 311.

În *Austria*, atribuțiile Președintelui federal sunt similare celor de care dispun președinții în cazul republicilor semiprezidențiale[1].

În *Finlanda*, Președintele Republicii conduce politica externă a țării și, în mod tradițional, aceasta era cea mai importantă atribuție a sa. Noua Constituție (1999) prevede că în politica externă Președintele trebuie să acționeze în acord cu Consiliul de Miniștri. Referitor la această prevedere, se apreciază că este prea devreme pentru a se putea face aprecieri asupra importanței acestei limitări a puterii prezidențiale[2].

Constituția *Ungariei* stipulează că Președintele este șeful statului, exprimă unitatea națiunii, veghează asupra funcționării democratice a organismului statal; reprezintă statul maghiar, încheie tratate internaționale în numele Republicii Ungare, acreditează și primește ambasadorii etc.[3]

§4. Actele Președintelui României

70. În doctrină se arată că Președintele României recurge la acte juridice, fapte materiale juridice, operații administrative și acte exclusiv politice[4].

În cele ce urmează, vom avea în vedere numai actele juridice[5] pe care le emite Președintele României, și anume *decretele*. Conform art. 100 alin. (1) din Constituție, „Președintele României emite decrete care se publică în Monitorul Oficial al României. Nepublicarea atrage inexistența decretului".

Natura juridică a decretelor prezidențiale[6]. Decretele emise de Președintele României sunt acte administrative, manifestări unilaterale de voință, cu caracter executoriu. Decretele reprezintă principala categorie de acte administrative, chiar dacă, așa cum s-a subliniat[7], toate actele Președintelui României, îndeplinite în exercitarea unor atribuții prevăzute de Constituție, au un conținut politic mai mult sau mai puțin pronunțat.

---

[1] A se vedea *V. Duculescu, C. Călinoiu, G. Duculescu*, op. cit., 2002, p. 466.

[2] A se vedea *T. Modeen*, Le règime politique de la Finlande, în Les règimes politiques des pays de l'UE, op. cit., p. 126.

[3] A se vedea *V. Duculescu, C. Călinoiu, G. Duculescu*, op. cit., 2002, p. 383.

[4] A se vedea *T. Drăganu*, op. cit., vol. II, 1998, p. 279-280. Autorul arată că depunerea de către Președintele României la Curtea Constituțională a unei obiecții de neconstituționalitate a unei legi este un *simplu fapt material* care produce un efect juridic, și anume obligarea Curții Constituționale să pronunțe o decizie; primirea în audiență de către Președintele României a unui ambasador este *o operație administrativă*, un fapt material neproducător de efecte juridice; mesajele adresate Parlamentului sunt *acte politice*, ele nu generează obligații susceptibile a fi sancționate prin forța de constrângere a statului (op. cit., p. 280). A se vedea și *I. Vida*, op. cit., p. 66.

[5] Președintele României emite și acte cu caracter politic, de exemplu, mesajele și declarațiile.

[6] Cu privire la această problemă, a se vedea și *E. Albu*, Natura și regimul juridic al decretelor emise de Președintele României, în C.J. nr. 9/2006, p. 85 și urm.

[7] În acest sens, a se vedea *T. Drăganu*, op. cit., vol. II, 1998, p. 284.

Caracterul decretelor prezidențiale. Decretele emise de Președinte pot avea atât caracter normativ[1], cât și caracter individual[2].

Data de la care decretele prezidențiale încep să producă efecte juridice este cea a publicării în Monitorul Oficial al României. După cum s-a arătat, nepublicarea decretului în Monitorul Oficial al României are ca sancțiune însăși inexistența actului.

Decretul se semnează de Președinte. În cazurile expres prevăzute de art. 100 alin. (2) din Constituție, decretele se contrasemnează de primul-ministru. Lipsa contrasemnăturii atrage nulitatea decretului, deoarece primul-ministru, prin contrasemnare, își angajează răspunderea politică față de Parlament[3]. Ne raliem opiniei conform căreia, ori de câte ori decretele Președintelui României sunt contrasemnate de primul-ministru, ele apar ca acte administrative complexe, întrucât iau naștere prin două manifestări de voință ale unor organe diferite, dar converg spre producerea aceluiași efect juridic[4].

Nu trebuie contrasemnate decretele prezidențiale de promulgare a legii, cele care au ca obiect numirea în funcții publice, cele care au ca obiect consultarea poporului prin referendum și altele. După cum se subliniază într-o opinie, majoritatea decretelor care nu sunt contrasemnate de primul-ministru intră în sfera relațiilor Președintelui României cu Parlamentul, iar o altă categorie de decrete, în special cele de numiri în funcții, sunt supuse unor condiții stabilite de lege[5].

Controlul exercitat de instanțele judecătorești de contencios administrativ asupra decretelor prezidențiale. La întrebarea dacă este posibil controlul exercitat de instanțele de contencios administrativ asupra decretelor emise de Președintele României, sub imperiul Legii nr. 29/1990, s-au conturat două teze: una care a admis acest control[6] și a doua care a răspuns negativ, arătând că decretele prezidențiale sunt exceptate de la controlul instanțelor de contencios administrativ[7]. Conform primei teze, la care ne-am alăturat, erau exceptate de la controlul instan-

---

[1] În sensul că decretele prezidențiale pot avea și caracter normativ, nu numai caracter individual, a se vedea: *I. Muraru*, op. cit., p. 146; *I. Deleanu*, op. cit., vol. II, p. 359; *G. Vrabie*, op. cit., 1999, p. 268; *M. Preda*, Tratat, op. cit., p. 324; *R.N. Petrescu*, Drept administrativ, 2001, p. 63; *I. Vida*, op. cit., p. 68, nota 2.

[2] În sensul că decretele prezidențiale pot să aibă numai caracter individual, a se vedea *A. Iorgovan*, op. cit., vol. I, 2005, p. 324. În același sens, *D. Apostol Tofan*, op. cit., vol. I, 2008, p. 142.

[3] În acest sens, a se vedea: *A. Iorgovan*, op. cit., vol. I, 2005, p. 324; *G. Vrabie*, op. cit., 1999, p. 268.

[4] În acest sens, a se vedea. *T. Drăganu*, op. cit., vol. II, 1998, p. 275.

[5] A se vedea *I. Vida*, op. cit., p. 69.

[6] *Ibidem*; *A. Iorgovan*, op. cit., p. 322; *T. Drăganu*, op. cit., vol. II, 1998, p. 285 și urm.

[7] A se vedea *I. Deleanu*, op. cit., p. 360. Ulterior, prof. *I. Deleanu* se raliază părerii prof. *T. Drăganu*, susținând că „actele juridice ale Președintelui Republicii, ca acte administrative de autoritate, vor fi exceptate de la controlul judecătoresc al legalității numai dacă se încadrează strict în una din excepțiile prevăzute de Legea nr. 29/1990 și numai în măsura în care dispozițiile acestei legi nu au fost abrogate sau modificate prin efectul intrării în vigoare a Constituției din 1991 (Instituții și proceduri constituțional. Tratat, 2001, p. 363-364).

țelor de contencios administrativ doar acele decrete emise de Președintele României care se încadrau strict într-una din excepțiile prevăzute de Legea nr. 29/1990[1].

Considerăm că, și sub imperiul Legii nr. 554/2004, decretele Președintelui României vor putea fi atacate în contenciosul administrativ, cu excepția acelora care se încadrează în finele de neprimire stabilite de această lege[2].

§5. Răspunderea Președintelui României

71. În art. 84 alin. (2) din Constituție se prevede că „Președintele României se bucură de imunitate. Prevederile art. 72 alin. (1) se aplică în mod corespunzător". Textul ultimului articol prevede că deputații și senatorii nu pot fi trași la răspundere juridică pentru voturile sau pentru opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului.

În literatura de specialitate se arată că Președintele se bucură de imunitate[3], adică, în principiu, el nu răspunde pentru opiniile, actele sau faptele săvârșite în exercițiul mandatului, adică cele care fac parte din prerogativele pe care i le conferă funcția[4]. În schimb, pentru faptele care nu au legătură cu prerogativele funcției de Președinte al României, va răspunde ca orice cetățean, în condițiile dreptului comun[5].

---

[1] A se vedea *T. Drăganu*, op. cit., vol. II, 1998, p. 298. Pentru o analiză detaliată a regimului juridic al decretelor emise de Președintele României, cu specială privire asupra decretelor de grațiere, a se vedea: *R. Carp*, Reflecții pe marginea statutului juridic al decretelor emise de Președintele României, în R.D.Pb. nr. 4/2004, p. 14 și urm.; *C.L. Popescu*, Nevaliditatea Decretului Președintelui României nr. 1164 din 15 decembrie privind acordarea grațierii individuale și a Decretului Președintelui României nr. 1173 din 17 decembrie 2004 privind revocarea grațierii individuale unor persoane, în C.J. nr. 1/2005, p. 130-143; *C. Furtună*, Considerații privind atacarea în contencios administrativ a decretului de grațiere, precum și a decretului de revocare a grațierii emise de președintele României, în R.D.Pb. nr. 1/2005, p. 75 și urm.; *R. Carp, I. Stanomir*, Limitele Constituției. Despre guvernare, politică și cetățenie în România, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 62 și urm.

[2] După adoptarea Legii nr. 554/2004, în doctrină, într-o opinie[2], precum și în unele soluții ale instanței supreme, se susține că, în privința decretelor prezidențiale contrasemnate de primul-ministru, acesta își angajează răspunderea politică în fața Parlamentului României, așa încât ele sunt exceptate de la controlul instanței de contencios administrativ în temeiul art. 126 alin. (2) din Constituție, republicată, și art. 5 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 554/2004 (a se vedea *E. Albu*, op. cit., p. 88). Într-o altă părere, cu referire la decretele de grațiere, se arată că în niciun caz nu poate fi vorba de exceptarea lor pe temeiul art. 5 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 554/2004, fiind mai acceptabilă soluția calificării acestui decret ca act complex, de drept administrativ și de drept penal (în acest sens, a se vedea *D.C. Dragoș*, op. cit., 2005, p. 161, nota 4).

[3] Cu privire la imunitatea Președintelui României, a se vedea, pe larg, *Șt. Deaconu*, Câteva aspecte de natură constituțională privind răspunderea Președintelui României, în Dreptul nr. 12/2007, p. 23 și urm.

[4] A se vedea *I. Deleanu*, op. cit., 2001, p. 356.

[5] A se vedea *A. Iorgovan*, op. cit., vol. I, 2005, p. 330.

Protecția acordată Președintelui nu înseamnă că acesta nu răspunde pentru modul cum își exercită mandatul. S-a arătat că imunitatea Președintelui nu este totală, el putând răspunde politic și juridic pentru faptele sale săvârșite în exercițiul mandatului[1].

Răspunderea Președintelui României poate fi de natură politică sau de natură juridică.

72. Răspunderea politică a Președintelui României. a) *Președintele răspunde față de cei care l-au ales*, răspundere ce se manifestă prin sancționarea lui prin nealegerea de către corpul electoral[2].

b) *Demiterea*[3] *Președintelui României din funcție* implică, în prealabil, *suspendarea* sa din funcție.

După cum s-a subliniat, *suspendarea din funcție nu este ea însăși o formă a răspunderii politice*, ci procedura premergătoare și obligatorie pentru eventuala sancționare a Președintelui, deoarece acesta nu răspunde în fața Parlamentului, ci în fața corpului electoral, iar, pe de altă parte, suspendarea poate fi infirmată prin referendum[4].

Suspendarea din funcție intervine, conform art. 95 din Constituție, *în cazul săvârșirii de către Președintele României a unor fapte grave prin care se încalcă prevederile Constituției.* Ca urmare, sunt excluse faptele și acțiunile Președintelui care, chiar dacă se abat de la reglementările Constituției, după cum s-a arătat într-o opinie, nu produc efecte juridice majore prin care s-ar modifica raporturile constituționale între autoritățile statului, prin care s-ar aduce prejudicii statului român ori s-ar încălca în mod flagrant drepturile și libertățile cetățenești[5].

Parlamentul este autoritatea publică competentă să aprecieze și să hotărască suspendarea din funcție a Președintelui.

Luarea măsurii efective de suspendare a Președintelui României de către Parlament presupune anumite etape, reglementate de textele constituționale, în principal de art. 95, și anume:

– propunerea de suspendare din funcție poate fi inițiată de cel puțin o treime din numărul deputaților și senatorilor;

– propunerea trebuie adusă neîntârziat la cunoștință Președintelui;

---

[1] A se vedea *Șt. Deaconu*, op. cit., p. 23 și urm.

[2] Autoarea *G. Vrabie* arată că această răspundere „nu este reglementată în Constituție, dar nici nu este necesar. Acest drept al poporului de a-și controla și sancționa aleșii nu este contestat de nimeni" (op. cit., 1999, p. 228).

[3] Demiterea este socotită de *I. Deleanu* ca o sancțiune exclusiv politică (op. cit., 2001, p. 356). În schimb, *G. Vrabie* nu este de acord cu caracterizarea demiterii ca sancțiune „exclusiv" politică (op. cit., 1999, p. 230).

[4] În acest sens, a se vedea *I. Deleanu*, op. cit., 2001, p. 356.

[5] *Șt. Deaconu*, op. cit., p. 28.

– Curtea Constituțională se pronunță printr-un aviz consultativ[1] asupra propunerii de suspendare; Curtea Constituțională se poate pronunța asupra îndeplinirii procedurii constituționale de suspendare din funcție a Președintelui, precum și cu privire la gravitatea faptelor ce se impută acestuia, dar *nu și cu privire la oportunitatea* măsurii de suspendare, deoarece competența de suspendare sau nu este atributul exclusiv al Parlamentului[2];

– Camera Deputaților și Senatul, în ședință comună, dezbat propunerea de suspendare;

– dacă Președintele consideră necesar, trebuie să i se dea dreptul de a da explicații cu privire la faptele ce i se impută;

– propunerea de suspendare trebuie aprobată de Parlament cu cel puțin votul majorității deputaților și senatorilor.

Consecințele aprobării propunerii de suspendare din funcție a Președintelui României:

– potrivit art. 98 alin. (1) din Constituție, dacă Președintele este suspendat din funcție, se instaurează interimatul funcției de Președinte, interimat care se asigură, în ordine, de președintele Senatului sau de președintele Camerei Deputaților;

– atribuțiile prevăzute în art. 88-90 din Constituție nu pot fi exercitate pe durata interimatului funcției prezidențiale;

– în cel mult 30 de zile de la data aprobării propunerii de suspendare din funcție, *se organizează un referendum pentru demiterea Președintelui.* Cu privire la acest termen, în literatura de specialitate s-a subliniat că „în cazul în care referendumul nu s-a organizat în cel mult 30 de zile de la data aprobării cererii de suspendare din funcție sau atunci când, deși s-a organizat în acest termen, electoratul a refuzat demiterea, încetează interimatul funcției și Președintele reia exercițiul mandatului său"[3]. Dacă prin referendum corpul electoral a hotărât demiterea din funcție, interimatul va continua până la validarea mandatului și depunerea jurământului de către noul Președinte. În cazul în care în urma referendumului cetățenii votează pentru menținerea în funcție a Președintelui, acesta își va relua atribuțiile de îndată ce sunt validate rezultatele referendumului de către Curtea Constituțională printr-o hotărâre[4].

Referitor la *alegerile pentru un nou Președinte*, în art. 97 alin. (2) se prevede că, în termen de 3 luni de la data la care a intervenit vacanța funcției de Președinte – în cazul discutat de la data demiterii Președintelui –, Guvernul va organiza alegeri pentru un nou Președinte.

---

[1] A se vedea C.C., Avizul consultativ nr. 1/2007 privind propunerea de suspendare din funcție a Președintelui României, domnul Traian Băsescu, în M. Of. nr. 258 din 18 aprilie 2007. Pentru opinii asupra conținutului acestui aviz consultativ, a se vedea *R. Carp, I. Stanomir*, op. cit., 2008, p. 281 și urm.

[2] *Șt. Deaconu*, op. cit., p. 28.

[3] *I. Deleanu*, op. cit., 2001, p. 357.

[4] A se vedea *Șt. Deaconu*, op. cit., p. 37.

Legea nr. 3/2000 constituie sediul materiei pentru organizarea și desfășurarea referendumului[1].

În art. 1 din lege se precizează că în România suveranitatea națională aparține poporului român, care o exercită prin organele sale reprezentative și prin referendum.

Legea nr. 3/2000 reglementează atât *referendumul național*, cât și *referendumul local*.

Referendumul național constituie forma și mijlocul de consultare directă și de exprimare a voinței suverane a poporului cu privire la:

a) revizuirea Constituției;

b) demiterea Președintelui României;

c) probleme de interes național[2].

Potrivit art. 15 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 3/2000, *obiectul*[3] *și data referendumului național* privind demiterea Președintelui României se stabilesc prin hotărâre a Parlamentului, cu respectarea art. 95 alin. (3) din Constituție.

Aducerea la cunoștință publică a datei referendumului național se face prin Monitorul Oficial al României, Partea I, prin presă, radio și televiziune[4].

Prin derogare de la art. 5 alin. (2), care stabilește că referendumul este valabil dacă la acesta participă cel puțin jumătate plus unu din numărul persoanelor înscrise în listele electorale, *demiterea Președintelui României este aprobată* dacă a întrunit *majoritatea voturilor valabil exprimate, la nivelul țării, ale cetățenilor care au participat la referendum*[5]. Astfel, populația poate avea o atitudine diferită de cea a Parlamentului, să nu voteze în favoarea demiterii Președintelui, așa cum s-a întâmplat cu ocazia referendumului din 19 mai 2007, când populația a respins demiterea Președintelui, având o poziție diferită față de cea a celor 322 de parlamentari care au votat în favoarea suspendării. Ca atare, după respingerea demiterii de către popor prin referendum, acesta și-a reluat atribuțiile, iar Parlamentul și-a continuat activitatea[6].

---

[1] M. Of. nr. 84 din 24 februarie 2000.

[2] Articolul 2 alin. (1) din Legea nr. 3/2000.

[3] Cetățenii care participă la referendum au dreptul să se pronunțe prin „DA" sau „NU" la următoarea întrebare înscrisă pe buletinul de vot: „Sunteți de acord cu demiterea Președintelui României?"

[4] Pentru alte dispoziții despre desfășurarea referendumului național privind demiterea Președintelui României, a se vedea art. 8 și urm. din Legea nr. 3/2000.

[5] Articolul 10 din Legea nr. 3/2000, modificat prin Legea nr. 129/2007 (M. Of. nr. 300 din 5 mai 2007). A se vedea și *G. Gîrleșteanu*, Referendum. Obligația constituțională de reexaminare a legii. Punerea de acord a unei legi cu o decizie a Curții Constituționale. Valabilitatea referendumului. Principiul intrării în vigoare a legii. Principiul aplicării imediate. Repetarea referendumului. Situație juridică în curs de constituire. Decizie interpretativă, în C.J. nr. 2/2008, p. 1 și urm.

[6] Cu privire la detalii referitoare la aceste aspecte, a se vedea *D. Apostol Tofan*, op. cit., vol. I, 2008, p. 146.

Curtea Constituțională prezintă Parlamentului un raport cu privire la respectarea procedurii pentru organizarea și desfășurarea referendumului național *și confirmă* rezultatele acestuia.

În art. 45 alin. (2) din Legea nr. 3/2000 se prevede că măsura demiterii din funcție a Președintelui României intră în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I, a hotărârii Curții Constituționale de confirmare a referendumului.

73. Răspunderea juridică a Președintelui României. Președintele, ca și parlamentarii, se bucură de imunitate, ca atare, legiuitorul constituant român reduce *răspunderea juridică penală* a Președintelui României la „punerea sub acuzare pentru înaltă trădare"[1], care este o faptă deosebit de gravă.

Dacă în forma inițială a Constituției punerea sub acuzare era reglementată în art. 84 alin. (3), titlul marginal al acestui articol fiind „Incompatibilități și imunități", prin Legea de revizuire, titlului marginal „Punerea sub acuzare" îi corespunde art. 96. Noua reglementare cuprinde și importante modificări de fond față de cea inițială[2].

În concret, art. 96 cuprinde următoarele precizări:

– Camera Deputaților și Senatul, în ședință comună, *cu votul a cel puțin două treimi din numărul deputaților și senatorilor*, pot hotărî punerea sub acuzare a Președintelui României *pentru înaltă trădare*;

– *propunerea de punere sub acuzare* poate fi inițiată de majoritatea deputaților și senatorilor. Este o prevedere nouă, prin care se arată că este nevoie de majoritatea absolută[3] pentru a se putea propune punerea sub acuzare a Președintelui României;

– propunerea de punere sub acuzare *se aduce neîntârziat* la cunoștință Președintelui României, pentru a putea da explicații cu privire la faptele ce i se impută;

– de la data punerii sub acuzare și până la data demiterii, Președintele *este suspendat de drept*. Și aceasta este o prevedere nouă, absolut necesară pentru clarificarea situației Președintelui de la data punerii sub acuzare și până la data demiterii[4];

– competența de judecată aparține *Înaltei Curți de Casație și Justiție*;

– Președintele este demis de drept la data rămânerii definitive a hotărârii de condamnare.

---

[1] A se vedea *A. Iorgovan*, op. cit., vol. I, 2005, p. 335.

[2] A se vedea, în acest sens, *M. Constantinescu, I. Muraru, A. Iorgovan*, op. cit., p. 80.

[3] *Idem*, p. 81.

[4] Astfel, se arată că: „(...) foarte importantă apare și soluția suspendării de drept din funcție a Președintelui României de la data punerii sub acuzare până la data demiterii, urmare a condamnării. În felul acesta, instituția tragerii la răspundere penală a Președintelui României este pusă în concordanță logică cu instituția tragerii la răspundere politică" (*M. Constantinescu, I. Muraru, A. Iorgovan*, op. cit., 2003, p. 81). Cu privire la consecințele punerii sub acuzare, a se vedea și *Șt. Deaconu*, op. cit., p. 44.

În ce privește motivul punerii sub acuzare, acesta este „înalta trădare", dar trebuie reținut că în Codul penal nu există infracțiunea de „înaltă trădare".

Despre sintagma „înaltă trădare" s-a arătat că este un concept al dreptului constituțional și al dreptului administrativ, în sens strict, dar care are și o semnificație în dreptul penal[1]. Într-o altă părere, se arată că fapta de înaltă trădare „are un conținut complex, variabil și un pronunțat caracter politic"[2].

Într-o opinie relativ recentă, este analizată în detaliu răspunderea Președintelui Republicii pentru *înaltă trădare* atât în Franța, cât și în țara noastră, după revizuirea și republicarea Constituției[3].

Astfel, se arată că, în măsura în care se admite că „înalta trădare" prevăzută de Constituție este o infracțiune, art. 96 din Constituție devine inaplicabil, deoarece, neexistând o asemenea infracțiune în Codul Penal, Înalta Curte de Casație și Justiție, chiar dacă ar fi sesizată printr-o hotărâre adoptată de Parlament de trimitere în judecată pentru „înaltă trădare" a Președintelui României, ar urma să constate că o asemenea infracțiune nu există din punct de vedere legal[4].

Pentru ca art. 96 din Constituție să nu rămână inaplicabil, se subliniază că „înalta trădare" trebuie socotită o agravantă a infracțiunii de trădare prevăzute de Codul penal[5], idee pe care o împărtășim. În această situație, instanța supremă va trebui să constate că fapta Președintelui României întrunește elementele constitutive ale acestei infracțiuni și să aplice o pedeapsă apropiată de maximul prevăzut pentru infracțiunea de „trădare" din Codul penal[6].

[1] *A. Iorgovan*, op. cit., vol. I, 2005, p. 335.

[2] A se vedea *Șt. Deaconu*, op. cit., p. 40.

[3] A se vedea *T. Drăganu*, O infracțiune controversată: înalta trădare, în C.J. nr. 12/2003, p. 89-92.

[4] *Idem*, p. 93-94.

[5] *T. Drăganu*, op. cit., p. 95.

[6] *Ibidem*.

Capitolul al II-lea.
Guvernul

§1. Constituirea și componența Guvernului

74. Reglementarea constituțională. Constituția din 1991 utilizează noțiunea de „Guvern" în sens restrâns, adică doar acea parte a puterii executive formată din totalitatea miniștrilor, cu excluderea șefului statului[1].

Capitolul III din Titlul III al Constituției, republicată, este consacrat Guvernului. O deosebită însemnătate au dispozițiile art. 102 alin. (1) din Constituție, din care rezultă că Guvernul este organul central al puterii executive, care exercită conducerea generală a administrației publice[2]. Astfel, se prevede că „Guvernul, potrivit programului său de guvernare acceptat de Parlament, asigură realizarea politicii interne și externe a țării și exercită conducerea generală a administrației publice".

75. Reglementarea legală. Sediul materiei pentru organizarea și funcționarea Guvernului României îl constituie Legea nr. 90/2001[3], cu modificările ulterioare.

76. Procedura de constituire și învestire a Guvernului este reglementată în *textele Constituției.* Mai întâi, Președintele României desemnează un candidat pentru funcția de prim-ministru, în urma consultării partidului care are majoritatea absolută în Parlament ori, dacă nu există o asemenea majoritate, a partidelor reprezentate în Parlament [art. 103 alin. (1) din Constituție].

Persoana desemnată drept candidat la funcția de prim-ministru va cere, în termen de 10 zile de la desemnare, *votul de încredere al Parlamentului* asupra *programului și a întregii liste a Guvernului* [art. 103 alin. (2) din Constituție].

Programul și lista Guvernului se dezbat de Camera Deputaților și de Senat în ședință comună. Parlamentul acordă încredere Guvernului cu votul *majorității deputaților și senatorilor*[4].

Pe baza votului de încredere acordat de Parlament, *Președintele României numește Guvernul*, deci Guvernul este un organ numit[5]. Primul-ministru, miniștrii

---

[1] A se vedea *T. Drăganu*, op. cit., vol. II, 1998, p. 308.

[2] *Idem*, p. 309.

[3] Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului și a ministerelor (M. Of. nr. 164 din 2 aprilie 2001), cu modificările și completările ulterioare.

[4] A se vedea, spre exemplu, Hotărârea Parlamentului României nr. 31 din 22 decembrie 2008 pentru acordarea încrederii Guvernului (M. Of. nr. 869 din 22 decembrie 2008).

[5] A se vedea Decretul Președintelui României nr. 1360 din 22 decembrie 2008 (M. Of. nr. 869 din 22 decembrie 2008).

și ceilalți membri ai Guvernului vor depune individual, în fața Președintelui României, jurământul de credință și devotament stabilit în art. 82 din Constituție. *Data depunerii jurământului* reprezintă *data* de la care Guvernul în întregul său și fiecare membru în parte *își exercită mandatul.*

77. Rolul și funcțiile Guvernului. Potrivit art. 1 alin. (2) din Legea nr. 90/2001, Guvernul *are rolul* de a asigura funcționarea echilibrată și dezvoltarea sistemului economic și social, precum și racordarea acestuia la sistemul economic mondial, în condițiile promovării intereselor naționale.

Pentru realizarea Programului de guvernare, Guvernul exercită cinci funcții, și anume:

a) *funcția de strategie*, prin care se asigură elaborarea strategiei de punere în aplicare a Programului de guvernare;

b) *funcția de reglementare*, prin care se asigură elaborarea cadrului normativ și instituțional necesar în vederea realizării obiectivelor strategice;

c) *funcția de administrare a proprietății statului*, prin care se asigură administrarea proprietății publice și private a statului, precum și gestionarea serviciilor pentru care statul este responsabil;

d) *funcția de reprezentare*, prin care se asigură reprezentarea statului român pe plan intern și extern;

e) *funcția de autoritate de stat*, prin care Guvernul asigură urmărirea și controlul aplicării și respectării reglementărilor în domeniile apărării, ordinii publice și siguranței naționale, precum și în domeniile economic și social și al funcționării instituțiilor și organismelor care își desfășoară activitatea în subordinea sau sub autoritatea sa.

78. Componența Guvernului. Potrivit art. 102 alin. (3) din Constituție, Guvernul este alcătuit din prim-ministru, miniștri și alți membri stabiliți prin legea organică.

În acord cu textul constituțional, în forma inițială a art. 3 alin. (1) din Legea nr. 90/2001, se prevedea că „Guvernul este alcătuit din primul-ministru și miniștri". Referitor la conținutul acestui alineat, alături de alți autori, rețineam aspectul pozitiv de renunțare la categoria *miniștrilor de stat*, cu atribuții de coordonare a altor ministere, considerată de o parte a doctrinei ca fiind neconstituțională[1].

Prin Legea nr. 23/2004[2], acest alineat a fost modificat, în sensul că „Din Guvern pot face parte și *miniștrii de stat* (s.n. – R.N.P.) precum și miniștrii delegați[3] cu

[1] Pe larg asupra acestui aspect, a se vedea: *A. Iorgovan*, op. cit., vol. I, 2001, p. 364-366; *D. Apostol Tofan*, Interpretarea unor dispoziții constituționale privind Guvernul și administrația ministerială, în R.D.Pb. nr. 1-2/1997, p. 33 și urm.; *idem*, Un punct de vedere în legătură cu noua reglementare privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, în R.D.Pb. nr. 2/2001, p. 57.

[2] M. Of. nr. 187 din 3 martie 2004.

[3] În forma inițială a art. 3 alin. (2), se stipula că „Din Guvern pot face parte și miniștri-delegați cu însărcinări speciale pe lângă primul-ministru, prevăzuți în lista Guvernului, prezentată Parlamentului pentru acordarea votului de încredere".

însărcinări speciale pe lângă primul-ministru, prevăzuţi în lista Guvernului prezentată Parlamentului". După cum se observă, în pofida criticilor doctrinare, s-a revenit la categoria „miniştrilor de stat".

Curtea Constituţională, prin Deciziile nr. 88 şi nr. 89 din martie 2004[1], a tranşat această problemă, considerând constituţionale textele legale care consacră funcţia de ministru de stat. Astfel, prin Decizia nr. 88/2004, Curtea Constituţională a statuat că „Este evident că legiuitorul constituant nu a reglementat într-o manieră rigidă modul de alcătuire a Guvernului prin nominalizarea tuturor ministerelor (...). Aşa fiind, se impune concluzia că noţiunea de «miniştri», ca, de altfel, şi cea de «membri ai Guvernului», sunt utilizate în sens generic şi permit includerea în sfera lor şi a funcţiei de ministru de stat, ministru delegat cu însărcinări speciale pe lângă primul-ministru, ministru fără portofoliu".

Prin modificarea alin. (2) al art. 3 de către O.U.G. nr. 221/2008[2], se menţine *categoria miniştrilor de stat*, textul actual stipulând: *„Din Guvern pot face parte: un viceprim-ministru, miniştri de stat, precum şi miniştrii-delegaţi cu însărcinări speciale pe lângă primul-ministru, prevăzuţi în lista Guvernului prezentată Parlamentului pentru acordarea votului de încredere"*.

Miniştrii de stat *coordonează*, sub conducerea nemijlocită a primului-ministru, realizarea programului de guvernare acceptat de Parlament într-un domeniu de activitate, scop în care conlucrează cu miniştrii care răspund de îndeplinirea acestui program în cadrul ministerelor pe care le conduc[3].

Viceprim-ministrul dispune de un aparat propriu de lucru, care face parte din aparatul de lucru al Guvernului, şi are în coordonare autorităţile şi instituţiile publice stipulate în art. 3 alin. (3) din Legea nr. 90/2001, modificată.

79. Condiţiile ce trebuie îndeplinite pentru a fi membru al Guvernului. Textul revizuit[4] al art. 16 alin. (3) din Constituţia din 1991 este pus de acord cu reglementările comunitare, prevăzând că „Funcţiile şi demnităţile publice, civile sau militare, pot fi ocupate, în condiţiile legii, de persoanele care au cetăţenia română şi domiciliul în ţară". Totodată, s-a mai inserat textul conform căruia statul român garantează egalitatea de şansă între femei şi bărbaţi pentru ocuparea acestor funcţii, garanţie care, aşa cum s-a subliniat, corespunde unui curent de idei caracteristic dezvoltării democraţiilor contemporane[5].

Condiţiile ce trebuiau îndeplinite de o persoană pentru a fi membru al Guvernului erau formulate în forma iniţială a art. 2 din Legea nr. 90/2001, astfel: persoana să aibă cetăţenia română şi domiciliul în ţară; să se bucure de exerciţiul

[1] Publicate în M. Of. nr. 226 din 15 martie 2004.

[2] M. Of. nr. 882 din 24 decembrie 2008.

[3] Alineatul (4) al art. 53 din Legea nr. 90/2001, introdus prin Legea nr. 23/2004.

[4] Înainte de revizuire, art. 16 alin. (3) din Constituţia din 1991 prevedea că funcţiile şi demnităţile publice, civile sau militare pot fi ocupate de persoanele care au *numai* cetăţenia română şi domiciliul în ţară.

[5] În acest sens, a se vedea *M. Constantinescu, I. Muraru, A. Iorgovan*, op. cit., p. 15.

drepturilor electorale; să nu fi suferit condamnări penale; să nu se găsească în unul din cazurile de incompatibilitate prevăzute la art. 4 alin. (1)[1].

Prin Legea nr. 23/2004, conținutul art. 2 din Legea nr. 90/2001 a fost pus de acord cu reglementarea constituțională, nemaifiind justificată interdicția ocupării acestor funcții de către cetățenii români care au și o altă cetățenie.

Conform textului actual al art. 2 din Legea nr. 90/2001, *condițiile ce trebuie îndeplinite de o persoană pentru a fi membru al Guvernului* sunt următoarele: să aibă cetățenia română și domiciliul în țară; să se bucure de exercițiul drepturilor electorale; să nu fi suferit condamnări penale; să nu se găsească în unul din cazurile de incompatibilitate prevăzute în Cartea I, Titlul IV din Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției, cu modificările și completările ulterioare.

80. Incompatibilități privind funcția de membru al Guvernului

A. Incompatibilități de ordin constituțional. Potrivit art. 105 alin. (1) din Constituție, funcția de membru al Guvernului *este incompatibilă cu exercitarea altei funcții publice de autoritate*, cu *excepția celei de deputat sau senator*. De asemenea, ea este *incompatibilă cu exercitarea unei funcții de reprezentare profesională salarizată în cadrul organizațiilor cu scop comercial*.

Alte incompatibilități se stabilesc prin *lege organică* [art. 105 alin. (2)].

După cum se observă din examinarea primului alineat, constituantul român a optat pentru compatibilitatea funcției de membru al Guvernului cu aceea de deputat sau senator, înscriindu-se pe linia acelor Constituții europene care o admit.

De pildă, în *Germania*, nici cancelarul, nici miniștrii nu au obligația de a renunța la mandatele lor parlamentare pe perioada în care fac parte din Guvern[2].

În *Austria*, pentru a fi numit membru al Guvernului, trebuie să fii eligibil în Consiliul Național[3] (prima Cameră a Parlamentului Federal). O parte a doctrinei din această țară are rezerve față de faptul că un membru al Guvernului poate să fie *în același timp* și membru al Consiliului Național.

În *Grecia*, Constituția nu interzice cumulul funcțiilor ministeriale cu mandatul parlamentar, miniștrii rămânând membri activi ai Parlamentului[4].

În schimb, Constituțiile altor țări nu admit această compatibilitate. De exemplu, conform art. 50 din Constituția *Belgiei*, nimeni nu poate fi în același timp ministru

---

[1] Articolul 4 alin. (1) din Legea nr. 90/2001 a fost abrogat prin art. 117 din Cartea I, Titlul IV din Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției (M. Of. nr. 279 din 21 aprilie 2003).

[2] A se vedea *T. Gross*, în *G. Vrabie (coord.)*, Le régime politique de l'Allemagne, în Les régimes politiques des pays de l'UE et de la Roumanie, op. cit., p. 88.

[3] A se vedea *K. Stöger*, în *G. Vrabie (coord.)*, Le régime politique de l'Autriche, în Les régimes politiques des pays de l'UE et de la Roumanie, op. cit., p. 48.

[4] A se vedea *K. Mavrias*, în *G. Vrabie (coord.)*, Le régime politique de la Grèce, în Les régimes politiques des pays de l'UE et de la Roumanie, op. cit., p. 194.

și parlamentar. Astfel, un parlamentar poate fi numit ministru, dar el este obligat să aleagă între cele două funcții care-i revin; dacă alege funcția de ministru, încetează automat calitatea de parlamentar[1].

Constituția *Franței*, în art. 23 alin. (1), stipulează că funcțiile de membru al Guvernului sunt incompatibile cu exercitarea oricărui mandat parlamentar, a oricărei funcții de reprezentare profesională cu caracter național și a oricărei funcții publice sau activități profesionale.

În art. 157 din Constituția *Portugaliei*, se prevede incompatibilitatea temporară între calitatea de deputat și funcția de ministru, pe timpul în care un deputat îndeplinește această calitate fiind înlocuit de supleantul său[2].

B. Incompatibilități privind funcția de membru al Guvernului prevăzute în Legea nr. 161/2003[3]. Potrivit art. 84 din Capitolul III, Titlul IV, Cartea I din Legea nr. 161/2003, funcția de membru al Guvernului este incompatibilă cu:

a) orice altă funcție politică de autoritate, cu excepția celei de deputat sau de senator ori a altor situații prevăzute de Constituție;

b) o funcție de reprezentare profesională salarizată în cadrul organizațiilor cu scop comercial;

c) funcția de președinte, vicepreședinte, director general, director, administrator, membru al consiliului de administrație sau cenzor la societățile comerciale, inclusiv băncile sau alte instituții de credit, societățile de asigurare și cele financiare, precum și la instituțiile publice;

d) funcția de președinte sau de secretar al adunărilor generale ale acționarilor sau asociaților la societățile comerciale prevăzute la lit. c);

e) funcția de reprezentant al statului în adunările generale ale societăților comerciale prevăzute la lit. c);

f) funcția de manager sau membru al consiliilor de administrație ale regiilor autonome, companiilor și societăților naționale;

g) calitatea de comerciant persoană fizică;

h) calitatea de membru al unui grup de interes economic;

i) o funcție publică încredințată de un stat străin, cu excepția acelor funcții prevăzute în acordurile și convențiile la care România este parte.

Constatarea stării de incompatibilitate se face de primul-ministru, care va propune Președintelui României să declare vacantă funcția ocupată de membrul Guvernului care se află într-o stare de incompatibilitate[4].

---

[1] A se vedea și *F. Delpérée*, în *G. Vrabie (coord.)*, Le régime politique de la Belgique, în Les régimes politiques des pays de l'UE et de la Roumanie, op. cit., p. 88.

[2] A se vedea și *V. Duculescu, C. Călinoiu, G. Duculescu*, op. cit., vol. I, 2002, p. 457.

[3] Articolul 4 alin. (1) din Legea nr. 90/2001, care prevederea incompatibilitățile cu calitatea de membru al Guvernului, a fost abrogat expres prin art. 117 din Capitolul IV, Titlul IV, Cartea I din Legea nr. 161/2003.

[4] Articolul 7 alin. (2) din Legea nr. 90/2001. În doctrină s-a arătat, justificat, că în legislație nu se precizează care este procedura aplicabilă primului-ministru, adică cine este autorizat să constate că acesta se află într-o stare de incompatibilitate stabilită de Legea

În art. 84 alin. (2) din Legea nr. 161/2003 se precizează că *funcţia de secretar de stat, funcţia de subsecretar de stat şi funcţiile asimilate acestora sunt incompatibile* cu exercitarea altei funcţii publice de autoritate, precum şi cu exercitarea funcţiilor prevăzute la alin. (1) lit. b)-i).

În mod excepţional, Guvernul poate aproba participarea persoanelor prevăzute la cele două alineate *ca reprezentanţi ai statului* în adunarea generală a acţionarilor ori ca membri în consiliul de administraţie al regiilor autonome, companiilor sau societăţilor naţionale, instituţiilor publice ori al societăţilor comerciale, inclusiv băncile sau alte instituţii de credit, societăţile de asigurare şi cele financiare, de interes strategic *sau în cazul în care un interes public impune aceasta*[1].

Membrii Guvernului, secretarii de stat, subsecretarii de stat şi persoanele care îndeplinesc funcţii asimilate acestora *pot exercita funcţii sau activităţi în domeniul didactic, al cercetării ştiinţifice şi al creaţiei literar-artistice.*

81. Încetarea funcţiei de membru al Guvernului. În art. 106 din Constituţie, republicată, se precizează că funcţia de membru al Guvernului încetează în urma *demisiei, a revocării, a pierderii drepturilor electorale, a stării de incompatibilitate, a decesului, precum şi în alte cazuri prevăzute de lege.* Referitor la aceste împrejurări, s-a observat că doar revocarea presupune intervenţia unei alte autorităţi publice, respectiv a Preşedintelui României, toate celelalte fiind legate exclusiv de persoana care are calitatea de membru al Guvernului[2].

Textul art. 5 din Legea nr. 90/2001 reproduce art. 105 din Constituţie, dar adaugă şi modalitatea *demiterii* în condiţiile art. 8 alin. (2) din lege.

Demisia din funcţia de membru al Guvernului *se anunţă public*, se prezintă în scris primului-ministru şi *devine irevocabilă din momentul în care s-a luat act de depunerea ei*, dar nu mai târziu de 15 zile de la data depunerii.

Revocarea din funcţia de membru al Guvernului se face de Preşedintele României, prin decret, la propunerea primului-ministru[3]. Revocarea are loc în caz de *remaniere guvernamentală.*

În legătură cu încetarea calităţii de membru al Guvernului ca urmare a *revocării*, practica a cunoscut o situaţie pe care cei mai mulţi specialişti au considerat-o, la momentul respectiv, ca neconstituţională, şi anume decretul din decembrie 1999 prin care Preşedintele României l-a revocat pe primul-ministru[4].

---

nr. 161/2003 (a se vedea *R. Carp*, Limitele Constituţiei. Noi evoluţii normative şi mecanisme politice privind locul Guvernului în cadrul autorităţilor publice, în Caietul ştiinţific nr. 6/2004, Institutul de ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", p. 67-68; *V. Vedinaş*, op. cit., 2007, p. 306).

[1] Articolul 84 alin. (3) din Legea nr. 161/2003.

[2] A se vedea *D. Apostol Tofan*, Consideraţii în legătură cu posibilitatea revocării primului-ministru, în Dreptul nr. 2/2000, p. 53.

[3] Articolul 7 alin. (1) din Legea nr. 90/2001.

[4] În concret, este vorba de Decretul nr. 426 din 13 decembrie 1999 prin care Preşedintele României, Emil Constantinescu, l-a revocat din funcţie pe primul-ministru, Radu Vasile.

Pentru a nu se mai putea produce asemenea situații, prin Legea de revizuire, după alin. (1) al art. 107, s-a introdus un nou alineat, cu următorul cuprins: *„Președintele României nu îl poate revoca pe primul-ministru".*

Potrivit art. 8 alin. (1) din Legea nr. 90/2001, în cazul în care încetarea calității de membru al Guvernului intervine ca urmare a demisiei, a pierderii drepturilor electorale, a incompatibilității, a decesului și în alte situații prevăzute de lege, *Președintele României*, la propunerea primului-ministru, *ia act de aceasta* și *declară vacantă funcția de membru al Guvernului.*

Demiterea intervine în situația în care un membru al Guvernului *a fost condamnat penal* printr-o hotărâre judecătorească definitivă sau *averea sa a fost declarată, în tot sau parte, ca fiind dobândită în mod ilicit*, printr-o hotărâre judecătorească irevocabilă. Ministrul va fi demis de către Președintele României, la propunerea primului-ministru.

Conform art. 107 alin. (3) din Constituție, dacă *primul-ministru* se află în una dintre situațiile prevăzute la art. 106, *cu excepția revocării*, sau este în imposibilitate de a-și exercita atribuțiile, Președintele României va desemna un alt membru al Guvernului ca *prim-ministru interimar*, pentru a îndeplini atribuțiile primului-ministru până la formarea noului Guvern. Interimatul pe perioada imposibilității exercitării atribuțiilor încetează dacă primul-ministru își reia activitatea în Guvern.

În art. 107 alin. (4) din Constituție se precizează că aceste prevederi se aplică în mod corespunzător *și celorlalți membri ai Guvernului*, la propunerea primului-ministru, pentru o perioadă de cel mult 45 de zile. În asemenea situații, înăuntrul termenului de 45 de zile, primul-ministru va iniția prevederile prevăzute de lege pentru numirea unui alt membru al Guvernului. Așadar, încetarea funcției de membru al Guvernului mai are loc și în cazul în care acesta *este în imposibilitate de a-și exercita atribuțiile mai mult de 45 de zile.*

În ce privește art. 9 alin. (1) din Legea nr. 90/2001, din moment ce textul se referă la primul-ministru, cu trimitere la toate împrejurările în care încetează funcția de membru al Guvernului, acesta va trebui interpretat în concordanță cu conținutul art. 107 alin. (3) din Constituție, adică *cu excepția revocării.* În plus, se mai precizează că interimatul pe perioada imposibilității exercitării atribuțiilor încetează dacă primul-ministru își reia activitatea în Guvern *în cel mult 45 de zile.*

Conținutul art. 85 alin. (2) din Constituție, republicată, potrivit căruia, în caz de remaniere guvernamentală sau de vacanță a postului, Președintele revocă și numește, la propunerea primului-ministru, pe unii membri ai Guvernului, se regăsește aproape în totalitate în art. 10 din Legea nr. 90/2001. În mod normal, textul art. 10 din Legea nr. 90/2001 ar fi trebuit să cuprindă precizări suplimentare[1], mai ales că opiniile doctrinare referitoare la procedura aplicabilă în caz de remaniere guvernamentală sau vacanță a postului au fost contradictorii[2].

---

[1] A se vedea *D. Apostol Tofan*, op. cit., în R.D.Pb. nr. 2/2001, p. 59.

[2] *Ibidem.* Astfel, într-o părere, se susținea că învestirea Guvernului de către Parlament este colectivă, și nu individuală, așa încât modificările în componența Guvernului petrecându-se în interiorul puterii executive, Președintele României este în măsură să aprobe, la

O problemă recentă legată de aplicarea art. 85 alin. (2) din Constituție a fost de a cunoaște consecințele refuzului Președintelui României de a numi un ministru propus de primul-ministru. Sesizată în condițiile art. 146 lit. e) din Constituție, Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 98/2008[1], a hotărât că, în exercitarea atribuțiilor prevăzute de art. 85 alin. (2) din Constituție, Președintele României poate refuza, o singură dată, motivat, propunerea primului-ministru de numire a unei persoane în funcția vacantă de ministru. Primul-ministru este obligat să propună o altă persoană[2].

Prin alin. (3) al art. 85 din Constituție, introdus prin Legea de revizuire, se stipulează că „Dacă prin propunerea de remaniere se schimbă structura sau compoziția politică a Guvernului, Președintele României va putea exercita atribuția prevăzută la alin. (2) numai pe baza aprobării Parlamentului, acordată la propunerea primului-ministru".

Este indiscutabil că prin acest nou alineat al art. 85, în toate cazurile în care propunerea de remaniere modifică fie structura, fie compoziția politică a Guvernului, Președintele României va putea numi pe unii membri ai Guvernului *numai după aprobarea Parlamentului*[3]. *Per a contrario*, orice propunere de remaniere care nu influențează nici structura, nici compoziția politică a Guvernului nu are nevoie de aprobarea Parlamentului, Președintele României, la propunerea primului-ministru, putând să-i revoce și să-i numească în funcție[4].

---

propunerea primului-ministru, revocarea sau numirea unor membri ai Guvernului în caz de vacanță a postului sau de remaniere guvernamentală. Totuși, se mai adăuga că, dacă remanierea depășește anumite limite rezonabile, echivalând practic cu o modificare radicală a componenței Guvernului, chestiunea nu se mai pune în aceiași termeni (*M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, Fl. Vasilescu, I. Vida*, op. cit., p. 196-197). Într-o altă opinie, se arăta că remanierea guvernamentală, ca și numirile în posturi vacante de membri ai Guvernului, trebuie făcute doar cu aprobarea Parlamentului (a se vedea *V.I. Prisăcaru*, Tratat de drept administrativ român. Partea generală, ed. a 3-a, Ed. Lumina Lex, București, 2002, p. 138-139).

Raportat la prima opinie, în doctrină, în mod justificat, s-a pus întrebarea care este întinderea *acestor limite rezonabile?* (a se vedea *D. Apostol Tofan*, Puterea discreționară și excesul de putere al autorităților publice, Ed. All Beck, București, 1999, p. 309). Răspunsul la această întrebare nu îl găsim în Legea nr. 90/2001.

[1] M. Of. nr. 140 din 22 februarie 2008.

[2] Se poate discuta dacă prin această soluție Curtea Constituțională nu și-a depășit atribuțiile stabilite prin Constituție și legea de organizare și funcționare.

[3] S-a arătat că principiul simetriei juridice impune ca, atunci când primul-ministru dorește să schimbe structura Guvernului, fie reducând ministere prin contopirea unora, fie mărind numărul ministerelor și al membrilor Cabinetului, „să obțină, din nou, aprobarea Parlamentului, ca și cum s-ar constitui o nouă echipă guvernamentală" (*M. Constantinescu, I. Muraru, A. Iorgovan*, op. cit., 2003, p. 74).

[4] Într-o opinie, se arată că, oricum, cu toate precizările din noul alin. (3) al art. 85, în practica guvernamentală vor continua să existe situații când în Guvern, alături de miniștrii pentru care Parlamentul și-a dat votul de încredere, să fie și miniștrii care nu îndeplinesc această cerință, ceea ce, după cum s-a arătat, reprezintă o inadvertență" (*G. Vrabie*, op. cit., vol. II, 1999, p. 255).

§2. Organizarea și funcționarea Guvernului

82. Statutul primul-ministru. Primul-ministru deține o *poziție specială* în cadrul Guvernului. Reproducând prima parte a art. 107 alin. (1) din Constituție, în art. 13 din Legea nr. 90/2001 se prevede că primul-ministru *conduce Guvernul și coordonează* activitatea membrilor acestuia, *cu respectarea atribuțiilor legale care le revin.* Aceasta înseamnă că șeful Guvernului, în conducerea și coordonarea activității miniștrilor, este obligat să respecte atribuțiile legale ale acestora.

În al doilea rând, *primul-ministru reprezintă Guvernul* în relațiile acestuia cu Parlamentul, Președintele României, Înalta Curte de Casație și Justiție, Curtea Constituțională, Curtea de Conturi, Consiliul Legislativ, Ministerul Public, celelalte autorități și instituții publice, partidele și alianțele politice, sindicatele, cu alte organizații neguvernamentale, precum și în relațiile internaționale[1].

Primul-ministru este *vicepreședintele Consiliului Suprem de Apărare a Țării* și exercită toate atribuțiile care derivă din această calitate.

Primul-ministru are competența *de a numi și elibera din funcție* următoarele categorii:

– conducătorii organelor de specialitate din subordinea Guvernului, cu excepția persoanelor care au calitatea de membru al Guvernului, conform art. 3 alin. (1);

– secretarul general și secretarii generali adjuncți ai Guvernului, în cazul utilizării acestor funcții;

– secretarii de stat și consilierii de stat din cadrul aparatului de lucru al Guvernului;

– alte persoane care îndeplinesc funcții publice, în cazurile prevăzute de lege.

Reluând partea a doua a art. 107 alin. (1) din Constituție, în art. 16 din Legea nr. 90/2001 se arată că primul-ministru *prezintă* Camerei Deputaților și Senatului *rapoarte și declarații cu privire la politica Guvernului* și *răspunde la întrebările ori interpelările care îi sunt adresate de către deputați sau senatori.* Se permite ca primul-ministru să desemneze un membru al Guvernului să răspundă la întrebările și interpelările adresate Guvernului de către deputați sau senatori, în funcție de domeniul de activitate ce formează obiectul interpelării.

Conținutul art. 100 alin. (2) din Constituție îl regăsim și în art. 17 din lege, și anume *primul-ministru contrasemnează decretele* emise de Președintele României, în cazul în care *Constituția prevede obligativitatea contrasemnării* acestora.

Prin art. 18 alin. (1) din Legea nr. 90/2001, i se acordă primului-ministru posibilitatea de a constitui, prin decizie, *consilii, comisii și comitete interministeriale* în scopul rezolvării unor probleme operative. Numai că, așa cum s-a remarcat justificat într-o opinie[2], o atribuție aproape identică are și Guvernul, care, potrivit art. 12 alin. (2) din lege, poate constitui consilii, comisii și comitete interministeriale, în scopul elaborării, integrării, corelării și monitorizării de politici.

---

[1] Cu privire la comentariul acestui articol, a se vedea *V.I. Prisăcaru,* op. cit., 2002, p. 133-134.

[2] A se vedea *D. Apostol Tofan,* op. cit., în R.D.Pb. nr. 2/2001, p. 62.

Se observă că *denumirile structurilor* pe care le poate înființa Guvernul *sunt aceleași* cu cele pe care le poate constitui primul-ministru. Și atunci, firesc, se naște întrebarea, care este deosebirea dintre ele?

Mai trebuie reținut că primul-ministru *îndeplinește orice alte atribuții prevăzute în Constituție și de lege* sau care decurg din *rolul și funcțiile Guvernului.*

În îndeplinirea atribuțiilor ce îi revin, *primul-ministru emite decizii*, în condițiile legii. Din examinarea specificului atribuțiilor primului-ministru, rezultă că majoritatea deciziilor pe care le emite, cu ocazia îndeplinirii acestora, au caracter individual[1]. Deciziile primului-ministru se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I, sub sancțiunea inexistenței acestora[2]. De la această regulă fac excepție *deciziile primului-ministru clasificate* potrivit legii[3].

O dispoziție cu caracter de noutate a fost introdusă prin art. IX din O.U.G. nr. 17/2009, și anume, începând cu data intrării în vigoare a acestei ordonanțe, deciziile primului-ministru *se contrasemnează* de conducătorul Secretariatului General al Guvernului.

83. Organizarea aparatului de lucru al Guvernului. *Aparatul de lucru al Guvernului* are o structură trihotomică, și anume:

– aparatul propriu de lucru al primului-ministru[4];

– Secretariatul General al Guvernului;

– departamente și alte asemenea structuri organizatorice cu atribuții specifice stabilite prin hotărâre a Guvernului[5].

Aparatul propriu de lucru al primului-ministru, structură fără personalitate, este alcătuit din: cabinetul primului-ministru, corpul secretarilor de stat și consilierilor

---

[1] În prezent, *D. Apostol Tofan* (op. cit., p. 62) și *M. Preda* (op. cit., 2002, p. 69) susțin că deciziile primului-ministru au caracter individual. Alți autori nu se pronunță asupra acestui aspect, de exemplu, *V.I. Prisăcaru*, op. cit., p. 137.

În legătură cu fostul art. 18 din Legea nr. 37/1990, s-au exprimat, în principal, două opinii: prima, care susținea că deciziile primului-ministru pot avea numai caracter individual (*V.I. Prisăcaru*, Tratat de drept administrativ român. Partea generală, ed. a 2-a, Ed. All, București, 1996, p. 92) și a doua, care susținea că unele decizii au caracter normativ, cum sunt cele pentru organizarea internă a Guvernului (*T. Drăganu*, op. cit., vol. II, 1998, p. 313). Ne raliem la această părere, considerând că ea este valabilă și față de noile texte ale Legii nr. 90/2001.

[2] Articolul 19 alin. (2) a fost introdus prin Legea nr. 117/2005 (M. Of. nr. 389 din 9 mai 2005).

[3] Articolul 10 alin. (1^1) lit. a) din Legea nr. 24/2000 (republicată în M. Of. nr. 777 din 25 august 2004), introdus prin Legea nr. 194/2007 (M. Of. nr. 453 din 4 iulie 2007).

[4] Prin O.U.G. nr. 17/2009 privind desființarea Cancelariei primului-ministru și stabilirea unor măsuri pentru reorganizarea aparatului de lucru al Guvernului (M. Of. nr. 145 din 9 martie 2009), a fost înființat aparatul propriu de lucru al primului-ministru, în locul cancelariei primului-ministru.

[5] Articolul 20 din Legea nr. 90/2001.

de stat ai primului-ministru; registratura primului-ministru[1]. Atribuțiile aparatului propriu de lucru al primului-ministru se stabilesc prin decizie a primului-ministru.

Personalului din cadrul aparatului propriu al primului-ministru nu i se aplică prevederile Legii privind Statutul funcționarilor publici.

Secretariatul General al Guvernului. Guvernul are un Secretariat General, condus de *secretarul general al Guvernului*, care are rang de ministru, ajutat de un secretar general adjunct, cu rang de secretar de stat, precum și, după caz, de unul sau mai mulți secretari de stat, numiți, respectiv eliberați din funcție prin decizie a primului-ministru[2].

Secretariatul General al Guvernului face parte din aparatul Guvernului și funcționează ca instituție publică cu personalitate juridică, în subordinea primului-ministru, având rolul de a asigura, prin aparatul propriu, *continuitatea derulării operațiunilor tehnice aferente* actului de guvernare, rezolvarea problemelor organizatorice, juridice, economice și tehnice ale activității Guvernului, precum și reprezentarea Guvernului în fața instanțelor judecătorești[3].

Secretarul general al Guvernului este ordonatorul principal de credite pentru aparatul de lucru al Guvernului. Potrivit art. 22 alin. (4) din Legea nr. 90/2001, modificat prin O.U.G. nr. 17/2009, Secretariatul General al Guvernului are drept de inițiativă legislativă pe domeniile aflate sub incidența atribuțiilor sale și ale autorităților și instituțiilor publice aflate în subordinea sa ori a Guvernului.

Structura organizatorică a Secretariatului General al Guvernului se aprobă prin decizie a primului-ministru. În structura Secretariatului General al Guvernului pot funcționa direcții generale, direcții, servicii, birouri și compartimente, după caz. Acestea deservesc aparatul propriu de lucru al primului-ministru.

Atribuțiile principale[4] ale Secretariatului General al Guvernului sunt stabilite în detaliu în art. 3 din H.G. nr. 405/2007[5]. În continuare, menționăm câteva dintre ele:

– asigură, la nivelul aparatului de lucru al Guvernului, organizarea sistemului pentru protecția informațiilor clasificate, în conformitate cu prevederile Legii nr. 182/2002 privind protecția informațiilor clasificate;

– gestionează și întreține sistemul informatic al instituțiilor și structurilor care funcționează în sediul Guvernului;

– stabilește cadrul metodologic și organizatoric pentru sistemul de planificare, elaborare și implementare a politicilor publice la nivelul ministerelor și altor organe de specialitate ale administrației publice centrale;

---

[1] Articolul 21 din Legea nr. 90/2001.

[2] Articolul 22 din Legea nr. 90/2001. În aplicarea acestui articol din lege, în art. 5 alin. (1) din H.G. nr. 405/2007, modificată și completată prin H.G. nr. 211/2009, Secretariatul General al Guvernului este condus de un secretar general, cu rang de ministru, ajutat de un secretar general adjunct, cu rang de secretar de stat, precum și, după caz, de unul sau mai mulți secretari de stat, numiți, respectiv eliberați din funcție prin decizie a primului-ministru.

[3] Articolul 22 alin. (2) din Legea nr. 90/2001.

[4] Sunt stabilite în O.U.G. nr. 17/2009 și în H.G. nr. 405/2007 (M. Of. nr. 302 din 7 mai 2007), modificată și completată prin H.G. nr. 211/2009 (M. Of. nr. 145 din 9 martie 2009).

[5] M. Of. nr. 302 din 7 mai 2007.

– organizează şedinţele Guvernului;

– elaborează sau avizează, după caz, proiectele de acte normative în domeniul său de activitate etc.

În exercitarea atribuţiilor care îi revin, secretarul general al Guvernului *emite ordine şi instrucţiuni*, în condiţiile legii.

Prin atribuţiile pe care le îndeplineşte, Secretariatul General al Guvernului constituie *elementul de legătură şi stabilitate al Guvernării*[1], asigurând cadrul necesar sistemului de luare a deciziei, subliniere pe care o fac şi autorii francezi raportându-se la această structură[2].

Departamentul[3] este o structură organizatorică *fără personalitate juridică şi unităţi în subordine, subordonat primului-ministru*[4], cu rolul de coordonare şi sinteză în domenii de interes general, în conformitate cu atribuţiile Guvernului.

Departamentul este condus de un demnitar[5] şi, în exercitarea atribuţiilor ce îi revin, conducătorul departamentului emite ordine cu caracter individual[6].

În concret, înfiinţarea, modul de organizare şi funcţionare, precum şi atribuţiile departamentului *se aprobă* prin hotărâre a Guvernului.

84. Funcţionarea Guvernului. Guvernul este o *autoritate publică colegială*, care lucrează în şedinţe.

85. Şedinţa plenului reprezintă modalitatea de lucru a întregului Guvern. În şedinţele plenului se dezbat *problemele politicii interne şi externe a ţării*, precum şi cele privind *conducerea generală a administraţiei publice, se adoptă acte juridice şi politice* şi se stabilesc măsurile corespunzătoare.

Potrivit art. 25 din Legea nr. 90/2001, Guvernul se întruneşte în şedinţe *săptămânal sau ori de câte ori este nevoie*.

Şedinţele Guvernului sunt *convocate şi conduse de primul-ministru*.

Reluându-se textul constituţional al art. 87 alin. (1), în art. 24 alin. (2) din lege se prevede că Preşedintele României poate lua parte la şedinţele Guvernului în care se dezbat probleme de interes naţional privind politica externă, apărarea ţării, asigurarea ordinii publice şi, la cererea primului-ministru, în alte situaţii.

Preşedintele României prezidează şedinţele de Guvern la care participă.

În calitate de invitaţi, la şedinţele Guvernului pot participa conducători ai unor organe de specialitate din subordinea Guvernului ori a ministerelor sau ai unor

---

[1] Articolul 22 alin. (5) din Legea nr. 90/2001.

[2] Bunăoară, autorul *R. Chapus* afirmă că Secretariatul General al Guvernului francez este prin excelenţă organul coordonării şi continuităţii guvernamentale (op. cit., vol. I, 1999, p. 214).

[3] Articolul 23 din Legea nr. 90/2001.

[4] A se vedea, de exemplu, Departamentul pentru Relaţii Interetnice, structură fără personalitate juridică în subordinea primului-ministru.

[5] Cu privire la înţelesul termenului de *„demnitar în administraţia publică centrală"*, a se vedea art. 1 din O.G. nr. 32/1998, modificat prin art. III din O.U.G. nr. 17/2009.

[6] Articolul 23 alin. (2) şi (3) din Legea nr. 90/2001.

autorități administrative autonome[1], precum și orice alte persoane a căror prezență se apreciază a fi utilă, la solicitarea primului-ministru.

Dezbaterile din ședințele Guvernului și modul de adoptare a actelor acestuia, precum și a oricăror alte măsuri stabilite *se înregistrează pe bandă magnetică și se consemnează în stenograma ședinței*, certificată de secretarul general al Guvernului.

86. Încetarea mandatului Guvernului. Potrivit art. 110 alin. (1) din Constituție, Guvernul își exercită mandatul *până la data validării alegerilor parlamentare generale*. Referitor la această prevedere, în mod întemeiat s-a subliniat că, din moment ce în temeiul art. 104 alin. (2) din Constituție Guvernul nou își începe mandatul la data depunerii jurământului, este evident că vechiul Guvern va fi obligat să funcționeze până în momentul în care noul Guvern își începe mandatul; drept urmare, acest moment este cel al depunerii jurământului, nu cel al validării alegerilor parlamentare generale, cum statuează art. 110 alin. (1)[2].

În art. 110 alin. (2) din Constituție se stabilește că *Guvernul este demis*, deci mandatul său încetează, *la data retragerii de către Parlament a încrederii acordate*[3] sau dacă primul-ministru se află în una din situațiile de încetare a funcției de membru al Guvernului prevăzute de art. 106 din Constituție, cu excepția revocării, ori este în imposibilitate de a-și exercita atribuțiile mai mult de 45 de zile. În aceste situații, Președintele României va desemna un alt membru al Guvernului ca prim-ministru interimar, pentru a îndeplini atribuțiile primului-ministru până la formarea noului Guvern. Interimatul, pe perioada imposibilității exercitării atribuțiilor, încetează dacă primul-ministru își reia activitatea în Guvern.

Potrivit art. 26 alin. (3) din Legea nr. 90/2001, în cazul încetării mandatului său, în condițiile prevăzute de Constituție, până la depunerea jurământului de către membrii noului Guvern, Guvernul continuă să îndeplinească numai actele cu caracter individual sau normativ necesare pentru administrarea treburilor publice, fără a promova politici noi. În această perioadă, Guvernul *nu poate emite ordonanțe și nu poate iniția proiecte de lege*.

---

[1] Într-o opinie, se arată despre conducătorii autorităților administrative autonome că nu pot participa nici *în calitate de invitați*, întrucât „prin specificul activității lor și prin autoritatea publică în fața cărora prezintă rapoarte de activitate, nu au legătură cu Guvernul" (*V.I. Prisăcaru*, op. cit., 2002, p. 115). Ne exprimăm rezerve față de acest punct de vedere, deoarece autonomia ce le caracterizează și prezentarea de rapoarte în fața Parlamentului de către aceste autorități nu înseamnă că activitatea lor se desfășoară *fără a cunoaște și a aplica programul de guvernare, politica internă și externă* a Guvernului. Dar, mai mult, chiar în art. 29 din Legea nr. 90/2001 legiuitorul organic a prevăzut expres că Guvernul se află în *raporturi de colaborare* cu autoritățile administrative autonome. Și atunci, nu vedem care ar fi motivele pentru care nu ar putea fi invitați la ședințele Guvernului și conducătorii autorităților administrative autonome? Sigur, fiind *o invitație*, rămâne la latitudinea conducătorului autorității administrative autonome de a participa sau nu la ședința de Guvern.

[2] A se vedea *T. Drăganu*, op. cit., vol. II, 1998, p. 320.

[3] Camera Deputaților și Senatul, în ședință comună, pot retrage încrederea acordată Guvernului prin adoptarea unei moțiuni de cenzură, cu votul majorității deputaților și senatorilor (art. 113 din Constituție.

§3. Atribuţiile Guvernului

87. Articolul 102 alin. (1) din Constituţie prevede că Guvernul, potrivit programului său de guvernare acceptat de Parlament, *asigură realizarea politicii interne şi externe a ţării şi exercită conducerea generală a administraţiei publice.*

Totodată, după cum s-a mai precizat, Guvernul are rolul de a asigura funcţionarea echilibrată şi dezvoltarea sistemului naţional economic şi social, precum şi racordarea acestuia la sistemul economic mondial în condiţiile promovării intereselor naţionale.

Îndeplinirea acestor importante obiective implică multiple şi variate atribuţii, cele principale fiind prevăzute în art. 11 din Legea nr. 90/2001.

88. Clasificarea atribuţiilor Guvernului. Atribuţiile Guvernului se pot clasifica din mai multe puncte de vedere.

După criteriul actului normativ care le prevede, atribuţiile Guvernului pot fi grupate în:

1. atribuţii prevăzute de Constituţie;
2. atribuţii prevăzute de Legea nr. 90/2001 privind organizarea şi funcţionarea Guvernului României şi a ministerelor;
3. atribuţii prevăzute de Regulamentele de funcţionare ale celor două Camere ale Parlamentului;
4. atribuţii prevăzute în alte legi.

În continuare, ne vom opri numai asupra atribuţiilor Guvernului stipulate în Constituţie şi a celor precizate în Legea nr. 90/2001.

89. Atribuţiile Guvernului prevăzute în Constituţie vizează politica internă sau externă a statului.

a) din *domeniul politicii interne*, menţionăm următoarele:

– asigură realizarea politicii interne, potrivit programului său de guvernare, acceptat de Parlament [art. 102 alin. (1)];

– exercită conducerea generală a administraţiei publice [art. 102 alin. (1)];

– exercită iniţiativa legislativă [art. 74 alin. (1) şi (3)];

– Guvernul şi ministerele, cu avizul Curţii de Conturi, pot înfiinţa organe de specialitate în subordinea lor, numai dacă legea le recunoaşte această competenţă [art. 117 alin. (2)];

– poate propune Preşedintelui României revizuirea Constituţiei [art. 150 alin. (1)] etc.;

b) în *domeniul politicii externe*, reţinem următoarele:

– asigură realizarea politicii externe a ţării, potrivit programului său de guvernare, aprobat de Parlament [art. 102 alin. (1)];

– negociază încheierea tratatelor internaţionale [art. 91 alin. (1)];

– propune Preşedintelui României acreditarea şi rechemarea reprezentanţilor diplomatici ai României [art. 91 alin. (2)] etc.

90. Atribuțiile Guvernului prevăzute în art. 11 din Legea nr. 90/2001. Ne vom referi la aceste atribuții în ordinea stabilită în articolul menționat.

a) *Guvernul exercită conducerea generală a administrației publice*[1]. Atribuția își are fundamentul în art. 102 alin. (1) din Constituție. Guvernul, fiind organul central al puterii executive, care realizează politica internă și externă a țării, trebuie să asigure unitatea de acțiune a administrației publice centrale și locale, pentru realizarea obiectivelor ce decurg din programul de guvernare acceptat de Parlament.

Atribuția de conducere generală a administrației publice se realizează prin mijloace și forme diferite, după cum autoritățile sunt subordonate Guvernului sau, dimpotrivă, sunt autonome, organizate pe plan central ori funcționează pe baza autonomiei locale. Astfel, Guvernul exercită controlul ierarhic asupra ministerelor, celorlalte organe centrale ale administrației publice de specialitate și asupra prefecților. Guvernul se află în relații de colaborarea cu autoritățile administrative autonome[2].

Controlul de legalitate a actelor autorităților administrației publice locale se realizează de către prefecți, care sunt reprezentanții Guvernului, fiind un control de tutelă administrativă, în cadrul căruia, dacă consideră actul ilegal, pot să sesizeze instanța de contencios administrativ, solicitând anularea actului.

b) *Guvernul inițiază proiecte de lege și le supune spre adoptare Parlamentului.* Conform art. 74 alin. (1) din Constituție, dreptul de inițiativă legislativă aparține Guvernului, deputaților, senatorilor, precum și unui număr de 100.000 de cetățeni cu drept de vot.

Guvernul este primul subiect căruia i se recunoaște dreptul de inițiativă legislativă, ceea ce nu este întâmplător, ci se explică tocmai prin obiectivele majore ale activității guvernamentale.

Membrii Guvernului pot propune Guvernului proiecte de hotărâri și de ordonanțe, precum și *proiecte de lege*, în vederea exercitării dreptului de inițiativă legislativă a acestuia. Conform art. 26 alin. (2) din Legea nr. 90/2001, Metodologia de elaborare și înaintare la Guvern a acestor proiecte de acte normative se aprobă prin hotărâre a Guvernului. Astfel, Guvernul a adoptat H.G. nr. 1226/2007 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării[3].

Guvernul își exercită inițiativa legislativă prin însușirea proiectelor de lege elaborate de ministere sau de alte autorități ale administrației publice și transmiterea acestora spre dezbatere și adoptare Camerei competente a Parlamentului, ca primă Cameră sesizată.

Proiectele de acte normative se elaborează de către autoritățile abilitate cu respectarea prevederilor Legii nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă, republicată.

---

[1] Asupra acestei atribuții, a se vedea *M. Preda*, op. cit., 2002, p. 63-64.

[2] Articolul 29 din Legea nr. 90/2001.

[3] M. Of. nr. 716 din 23 octombrie 2007.

c) *Guvernul emite puncte de vedere asupra propunerilor legislative,* iniţiate cu respectarea Constituţiei, şi le transmite Parlamentului, în termen de 60 de zile de la data solicitării. Nerespectarea acestui termen echivalează cu susţinerea implicită a formei iniţiatorului[1].

d) *Guvernul emite hotărâri pentru organizarea executării legilor, ordonanţe în temeiul unei legi speciale de abilitare şi ordonanţe de urgenţă potrivit Constituţiei.* Dorim să subliniem că, în calitate de organ central al puterii executive, Guvernul are misiunea de a stabili măsurile ce se impun pentru organizarea executării legilor, ceea ce se realizează prin *adoptarea hotărârilor.* După cum s-a arătat, prin *hotărâri* se reglementează acele relaţii sociale care *sunt inferioare ca importanţă* faţă de cele reglementate de lege[2].

Ordonanţele se adoptă în temeiul delegării legislative reglementate în art. 115 din Constituţia României.

e) *Guvernul asigură executarea de către autorităţile administraţiei publice a legilor şi a celorlalte dispoziţii normative date în aplicarea acestora.* Ca şef al executivului, Guvernul trebuie să asigure executarea legilor şi a celorlalte normative elaborate pentru aplicarea acestora. În principal, această atribuţie se realizează prin adoptarea hotărârilor, obligatorii pentru organele administraţiei publice, persoanele juridice şi persoanele fizice, precum şi prin controlul executării lor, exercitat în formele şi modalităţile prevăzute de lege.

f) *Guvernul elaborează proiectele de lege a bugetului de stat şi a bugetului asigurărilor sociale de stat şi le supune spre adoptare Parlamentului.* Atribuţia reprezintă o reluare a textului art. 138 alin. (2) din Constituţie. *Anual,* Guvernul elaborează proiectul de lege a bugetului de stat şi proiectul de lege a asigurărilor sociale de stat, pe care le supune, separat, aprobării Parlamentului.

g) *Guvernul aprobă strategiile şi programele de dezvoltare economică a ţării, pe ramuri şi domenii de activitate.* Este una din atribuţiile de o deosebită importanţă prin care se realizează politica internă a ţării, mai ales *politica economică* în diferitele ramuri şi domenii de activitate, conform strategiei şi programului de guvernare aprobat de Parlament.

h) *Guvernul asigură realizarea politicii în domeniul social potrivit Programului de guvernare.* Această atribuţie are în vedere utilizarea forţei de muncă în sectorul de stat, salarii, pensii, acordarea de ajutoare materiale şi altele[3].

i) *Guvernul asigură apărarea ordinii de drept, a liniştii publice şi siguranţei cetăţeanului, precum şi a drepturilor şi libertăţilor cetăţenilor, în condiţiile prevăzute de lege.* Îndeplinirea acestei atribuţii implică adoptarea de acte normative în aceste domenii, coordonarea unora din autorităţile administraţiei publice cu atribuţii de această natură etc., toate aceste activităţi guvernamentale putând să aibă loc numai în condiţiile prevăzute de lege.

---

[1] Textul de la lit. b[1]) a art. 11 din Legea nr. 90/2001 a fost introdus prin Legea nr. 250/2006 (M. Of. nr. 554 din 27 iunie 2006).

[2] A se vedea *M. Preda,* op. cit., p. 73.

[3] A se vedea *I. Vida,* op. cit., p. 96.

j) *Guvernul aduce la îndeplinire măsurile adoptate, potrivit legii, pentru apărarea țării, scop în care organizează și înregistrează forțele armate.* Examinarea acestei atribuții poate fi făcută numai pe baza textelor constituționale referitoare la forțele armate, respectiv a art. 118 alin. (1)-(3)[1].

k) *Guvernul asigură realizarea politicii externe a țării și, în acest cadru, integrarea României în structurile europene și internaționale.* Atribuția decurge direct din rolul Guvernului statornicit în art. 101 alin. (1) din Constituție, acela de a realiza politica externă a țării, care își află concretizare în programul său de guvernare acceptat de Parlament.

l) *Guvernul negociază tratatele, acordurile și convențiile internaționale care angajează statul român; negociază și încheie, în condițiile legii, convenții și alte înțelegeri internaționale la nivel guvernamental.* Prima parte a textului se întemeiază pe art. 91 alin. (1) din Constituție, potrivit căruia negocierea tratatelor internaționale în numele României este de competența Guvernului, iar încheierea lor de competența Președintelui României.

Partea a doua a art. 11 lit. k) din lege se referă la acele convenții și alte înțelegeri internaționale la nivel guvernamental care sunt negociate și încheiate de Guvern, în condițiile legii.

m) *Guvernul conduce și controlează activitatea ministerelor și a celorlalte organe centrale din subordinea sa.* Conducerea și controlul activității autorităților menționate de către Guvern se realizează pe baza raporturilor administrative de subordonare dintre cele dintâi față de Guvern. Acesta din urmă beneficiază de prerogativele largi ale controlului ierarhic, verificând activitatea, dar mai ales legalitatea și oportunitatea actelor administrative ale autorităților controlate. Drept urmare, în art. 28 alin. (2) din Legea nr. 90/2001 s-a inserat expres dispoziția potrivit căreia, în exercitarea controlului ierarhic, *Guvernul are dreptul să anuleze actele administrative ilegale sau inoportune emise de autoritățile administrației publice din subordinea sa, precum și ale prefecților.*

n) *Guvernul asigură administrarea proprietății publice și private a statului.*

o) *Guvernul înființează, cu avizul Curții de Conturi, organe de specialitate în subordinea sa.* Textul atribuției reproduce, parțial, conținutul art. 117 alin. (2) din Constituție.

p) *Guvernul cooperează cu organismele sociale interesate în îndeplinirea atribuțiilor sale.* Fără nicio detaliere, textul reproduce alin. (2) al art. 102 din Constituție.

---

[1] Articolul 118 alin. (1)-(3) are următorul cuprins: „(1) Armata este subordonată exclusiv voinței poporului pentru garantarea suveranității, a independenței și a unității statului, a integrității teritoriale a țării și a democrației constituționale. În condițiile legii și ale tratatelor internaționale la care România este parte, armata contribuie la apărarea colectivă în sistemele de alianță militară și participă la acțiuni privind menținerea sau restabilirea păcii.

(2) Structura sistemului național de apărare, pregătirea populației, a economiei și a teritoriului pentru apărare, precum și statutul cadrelor militare, se stabilesc prin lege organică.

(3) Prevederile alin. (1) și (2) se aplică, în mod corespunzător, și celorlalte componente ale forțelor armate stabilite potrivit legii".

r) *Guvernul îndeplinește orice alte atribuții prevăzute de lege sau care decurg din rolul și funcțiile sale.* Din conținutul ultimei atribuții rezultă că legiuitorul nu a dorit ca atribuțiile Guvernului prevăzute în Legea nr. 90/2001 să aibă caracter limitativ, dimpotrivă, acesta va îndeplini orice alte atribuții prevăzute în alte legi sau care decurg din rolul Guvernului și funcțiile sale.

91. Din examinarea variatelor atribuții ale Guvernului rezultă că, din punct de vedere al *competenței materiale, are o competență generală,* care privește toate domeniile și ramurile de activitate ale administrației publice. Din punct de vedere al *competenței teritoriale,* Guvernul *își exercită atribuțiile pe întreg teritoriul țării.*

§4. Actele Guvernului

92. Conform art. 108 alin. (1) din Constituție, *Guvernul adoptă hotărâri și ordonanțe.* În alin. (2) al aceluiași articol se arată că hotărârile se emit pentru organizarea executării legilor, iar în alin. (3) se precizează că ordonanțele se emit în temeiul unei legi speciale de abilitare, în limitele și condițiile prevăzute de aceasta.

Membrii Guvernului pot propune proiecte de hotărâri și ordonanțe. De asemenea, pot propune Guvernului proiecte de lege în vederea exercitării dreptului de inițiativă legislativă a acestuia, potrivit Metodologiei aprobate prin hotărâre a Guvernului.

Proiectele de acte normative se transmit Ministerului Justiției în original, împreună cu o copie și numai după obținerea avizelor autorităților publice interesate. Ministerul Justiției avizează proiectele de acte normative exclusiv din punct de vedere al legalității, încheind succesiunea operațiunilor din etapa de avizare.

Avizul Ministerului Justiției *nu este obligatoriu* în cazul hotărârilor Guvernului cu caracter individual care au ca obiect exclusiv cele precizate în art. 8 alin. (7) din Regulament[1].

93. Hotărârile Guvernului reprezintă categoria de acte administrative specifică organului central al puterii executive, ele se adoptă pentru organizarea executării legilor și nu pot contraveni principiilor și dispozițiilor cuprinse într-o lege.

Hotărârile pot avea caracter *normativ* sau *individual.*

---

[1] Este vorba de numiri și revocări din funcție; stabilirea unor date; aprobarea de indicatori tehnico-economici de investiții; aprobarea bugetelor de venituri și cheltuieli ale agenților economici și ale instituțiilor publice, pentru cazurile prevăzute de lege, și a rectificării acestora; acordarea de ajutoare financiare și de urgență; alocarea de fonduri de la bugetul de stat, suplimentarea bugetelor instituțiilor publice din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului și din Fondul de intervenție la dispoziția Guvernului; aprobarea finanțării de proiecte și acțiuni din fondurile pentru promovarea imaginii externe a României; aprobarea stemelor pentru județe, municipii, orașe și comune.

Hotărârile cu caracter normativ pot fi clasificate în două categorii: a) *cele care stabilesc ele însele reguli juridice* pe baza și în vederea executării legii, deci sunt acte de reglementare a relațiilor sociale din administrația publică (formează majoritatea) și b) *hotărârile prin care se aprobă alte acte juridice*, cum sunt, spre exemplu, hotărârile de aprobare a unui ansamblu de norme juridice, denumite regulamente, norme, norme metodologice etc. Despre ultima categorie de hotărâri, în doctrină s-a arătat că „în toate aceste cazuri, întrucât nu este vorba de aprobarea unui act juridic normativ al unui organ subordonat Guvernului, nu ne găsim în prezența unei *aprobări propriu-zise*, ci a *adoptării* de către Guvern, pe calea unei hotărâri, a unui regulament, a unor acte normative, a unor norme metodologice etc."[1].

94. Ordonanțele. a) *Ordonanțele simple.* Dreptul Guvernului de a recurge la ordonanțe se întemeiază pe instituția *delegării legislative*[2], prevăzută de art. 115 alin. (1) din Constituție, în temeiul căreia Parlamentul poate adopta o *lege specială de abilitare* a Guvernului pentru a emite ordonanțe în *domenii care nu fac obiectul legilor organice. Ordonanțele* se emit în temeiul unei legi speciale de abilitare, în limitele și condițiile precizate de aceasta[3]. S-a arătat că legea de abilitare a Guvernului reprezintă totdeauna o inițiativă a acestuia, adică Guvernul însuși solicită legea de abilitare[4]. Legea de abilitare trebuie să prevadă, în mod obligatoriu, domeniul și data până la care se pot emite ordonanțele[5] [art. 115 alin. (2) din Constituție].

Ce se întâmplă dacă, totuși, Guvernul recurge la emiterea unor ordonanțe după expirarea termenului prevăzut în legea de abilitare până la care ele se puteau emite?

Într-o opinie, se consideră că o ordonanță a Guvernului emisă după expirarea termenului prevăzut în legea de abilitare este neconstituțională[6].

Într-o altă părere, se susține că o asemenea reglementare își pierde caracterul de ordonanță și devine simplă hotărâre a Guvernului, care nu poate să modifice, să abroge sau să suspende nici legi organice, nici legi ordinare. Se mai adaugă că „în realitate însă, întrucât o asemenea ordonanță este emisă cu respectarea tuturor formelor procedurale pentru valabilitatea unei hotărâri guvernamentale, este firesc

---

[1] *T. Drăganu*, op. cit., vol. II, 1998, p. 317.

[2] Cu privire la înțelesul delegării legislative, a se vedea *I. Deleanu*, op. cit., 2001, p. 340.

[3] A se vedea, de exemplu, Legea nr. 279/2003 privind abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe (M. Of. nr. 454 din 26 iunie 2003).

[4] A se vedea *I. Deleanu*, op. cit., 2001, p. 342.

[5] De pildă, în art. 1 din Legea nr. 279/2003 se prevede: „În temeiul art. 114 alin. (1) din Constituție, Guvernul este abilitat ca de la data intrării în vigoare a prezentei legi, dar nu înainte de încheierea primei sesiuni ordinare a anului 2003, și până la reluarea lucrărilor Parlamentului în cea de-a doua sesiune ordinară a anului 2003, să emită ordonanțe în domenii care nu fac obiectul legilor organice (...)".

[6] *M. Constantinescu* și *A. Iorgovan*, în lucrarea colectivă Constituția României – adnotată și comentată, 1992, p. 255.

să se ajungă la concluzia că ea are valoarea juridică a unei asemenea hotărâri (...)"[1].

În ce ne privește, se poate considera că o ordonanță emisă de Guvern după expirarea termenului prevăzut pentru emiterea ei devine o hotărâre a Guvernului numai în măsura în care textele ei nu modifică, nu completează, nu abrogă sau nu suspendă articole din legi, altfel, o asemenea reglementare trebuie socotită că este neconstituțională.

Dacă legea de abilitare o cere[2], ordonanțele se supun *aprobării* Parlamentului potrivit procedurii legislative, *până la împlinirea termenului de abilitare*, nerespectarea acestui termen atrăgând încetarea efectelor ordonanței [art. 115 alin. (3) din Constituție].

Așadar, *numai acele ordonanțe* se supun aprobării ulterioare a Parlamentului *dacă legea de abilitare o cere*, regula fiind nesupunerea ordonanțelor unei asemenea aprobări[3].

Până la aprobarea lor de către Parlament, ordonanțele pot fi modificate, revocate sau înlocuite de Guvern[4], deoarece ele sunt acte administrative cu caracter normativ.

Mai trebuie adăugat că, potrivit art. 115 alin. (7) din Constituție, ordonanțele cu care Parlamentul *a fost sesizat se aprobă*[5] *sau se resping*[6] *printr-o lege* în care vor fi cuprinse și ordonanțele ale căror efecte au încetat potrivit alin. (3)[7].

b) *Ordonanțele de urgență în concepția Constituției din 1991, înainte de revizuirea acesteia.* Problematica ordonanțelor de urgență o vom examina, mai întâi, prin prisma reglementărilor Constituției nerevizuite, a doctrinei și practicii constituționale întemeiate pe acestea. Astfel, în art. 114 alin. (4) din Constituție se preciza că „În cazuri excepționale, Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență. Acestea

---

[1] *T. Drăganu*, op. cit., vol. II, 1998, p. 135.

[2] De exemplu, în art. 2 alin. (1) din Legea nr. 142/2008 privind abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe (M. Of. nr. 525 din 11 iulie 2008), se stipulează că „În conformitate cu dispozițiile art. 115 alin. (3) din Constituția României, republicată, ordonanțele emise de Guvern în temeiul art. 1 vor fi înaintate spre aprobare Parlamentului, potrivit procedurii legislative, până la reluarea lucrărilor Parlamentului în cea de-a doua sesiune ordinară a anului 2008. Nerespectarea termenului atrage încetarea efectelor ordonanței".

[3] A se vedea *M. Constantinescu, A. Iorgovan*, în lucrarea colectivă Constituția României – adnotată și comentată, 1992, p. 255.

[4] A se vedea *I. Santai*, op. cit., p. 124.

[5] A se vedea, de exemplu, Legea nr. 40/2009 privind aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 20/2008 pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 79/2003 privind controlul și recuperarea fondurilor comunitare, precum și a fondurilor de cofinanțare aferente utilizate necorespunzător (M. Of. nr. 168 din 18 martie 2009).

[6] Cu titlu de exemplu, a se vedea Legea nr. 265/2003 pentru respingerea Ordonanței Guvernului nr. 65/2002 privind Statutul personalului de cercetare-dezvoltare (M. Of. nr. 434 din 19 iunie 2003).

[7] În această problemă, pentru detaliu, a se vedea *T. Drăganu*, op. cit., vol. II, 1998, p. 135 și urm.

intră în vigoare numai după depunerea lor spre aprobare la Parlament. Dacă Parlamentul nu se află în sesiune, el se convoacă în mod obligatoriu".

S-a subliniat că, spre deosebire de ordonanțele emise pe baza unei legi de abilitare, *ordonanțele de urgență* pot fi adoptate în temeiul unei *autorizări proprii conferite Guvernului*[1] chiar prin textul menționat, fără să fie nevoie de o autorizare printr-o lege specială, dar cu condiția existenței unei *situații excepționale*.

În al doilea rând, ordonanțele de urgență nu intră în vigoare decât după depunerea lor spre aprobare la Parlament, fiind o condiție de existență a acestora. Referitor la această condiție, justificat s-a observat că publicarea ordonanțelor de urgență în Monitorul Oficial al României, Partea I, ar trebui să poarte mențiunea oficială a Președintelui uneia din cele două Camere, prin care să se ateste depunerea lor în prealabil în Parlament, ceea ce niciodată nu s-a făcut în practică[2].

Dacă ordonanța de urgență este respinsă[3] de Parlament, în mod firesc, efectele ei încetează la data publicării legii de respingere; dacă ordonanța de urgență este aprobată[4] de Parlament, fără sau cu modificări, ea dobândește regimul juridic al legii[5].

O problemă controversată a fost aceea dacă Guvernul poate emite ordonanțe de urgență în domeniul legilor organice.

În doctrină s-a susținut și argumentat temeinic punctul de vedere la care ne-am raliat, potrivit căruia *ordonanțele de urgență* nu pot cuprinde reglementări de domeniul legilor organice. Astfel, s-a arătat că în sistemul Constituției noastre, Parlamentul nu este autorizat să modifice, să abroge sau să suspende legi organice prin legi ordinare, nici măcar în stare de urgență[6]. În continuare, se observa că, dacă Parlamentului în situații de urgență nu i se recunoaște această competență, este de neconceput ca într-o situație identică Guvernului să i se recunoască dreptul de a exercita această competență pe cale de ordonanțe[7]. Un alt autor sublinia, printre altele, că „Excepția de la regula constituțională prevăzută de art. 144 alin. (1) din Constituție – admisibilitatea ordonanțelor numai în domenii care nu fac obiectul legilor organice – nu ar putea fi decât expresă, nu subînțeleasă, tocmai

---

[1] A se vedea *T. Drăganu*, op. cit., p. 141. În același sens, a se vedea *I. Deleanu*, care adaugă: „Mai exact, poate, ordonanța de urgență nu reprezintă o varietate de delegare legislativă, ci o abatere de la regula delegării" (op. cit., 2001, p. 341, nota 2). În sens contrar, a se vedea *M. Constantinescu, A. Iorgovan*, în lucrarea colectivă, Constituția României – comentată și adnotată, 1992, p. 256.

[2] A se vedea *T. Drăganu*, op. cit., vol. II, 1998, p. 147.

[3] A se vedea, de exemplu, Legea nr. 2/2008 pentru respingerea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 134/2006 privind înființarea Autorității Naționale pentru Reglementare în Comunicații și Tehnologia Informației (M. Of. nr. 105 din 20 februarie 2009).

[4] Legea nr. 8/2009 pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 31/2008 pentru modificarea art. 492 din Codul de procedură penală (M. Of. nr. 105 din 20 februarie 2009).

[5] A se vedea *M. Preda*, op. cit., p. 77.

[6] A se vedea *T. Drăganu*, op. cit., vol. II, 1998, p. 142.

[7] *Ibidem*.

pentru că ar trebui să fie calificată ca excepție"[1]. S-a mai remarcat că, întrucât legea de aprobare a ordonanței este o lege ordinară, se ajunge la situația de a se vota cu majoritate simplă o lege prin care se aprobă norme de factură organică, adoptate printr-o ordonanță[2]. Potrivit unei opinii, ordonanțele de urgență nu trebuie să intervină în domeniul legilor organice, „aceasta fiind o condiție esențială a constituționalității lor"[3].

Cu toate argumentele solide în favoarea acestui punct de vedere, Curtea Constituțională s-a situat, adesea, pe o poziție opusă în jurisprudența sa[4].

A doua problemă care trebuia lămurită privea înțelesul noțiunii *„în cazuri excepționale"*.

Curtea Constituțională, în câteva decizii, a arătat ce anume se înțelege prin *cazul excepțional* de care depinde legitimitatea constituțională a ordonanței de urgență. Astfel, cazul excepțional se justifică „pe necesitatea și urgența reglementării unei situații care, datorită circumstanțelor sale excepționale, impune adoptarea unei grave atingeri aduse interesului public"[5].

Într-o altă decizie, la cele de mai sus, Curtea Constituțională a adăugat: „Cazul excepțional are un caracter obiectiv, în sensul că existența sa nu depinde de voința Guvernului, care, în asemenea împrejurări, este constrâns să reacționeze prompt pentru apărarea unui interes public pe calea ordonanței de urgență"[6]. Prin acest înțeles dat *cazului excepțional* de către Curtea Constituțională, numărul ordonanțelor de urgență ar fi trebuit să scadă, dar în practică nu s-a întâmplat așa.

Pe de altă parte, după cum s-a remarcat în doctrină, din păcate, chiar Curtea Constituțională și-a abandonat criteriile care justificau cazul excepțional[7].

c) *Prin revizuirea Constituției din anul 2003, alin. (4) și (5) ale fostului art. 114, devenit art. 115, au fost modificate și s-au adăugat trei alineate noi*, în ideea de a se stăvili numărul mult prea mare al ordonanțelor de urgență adoptate de Guvern și de a se clarifica unele din problemele controversate din doctrină.

Conform alin. (4) al art. 115, „Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență numai în situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, având obligația de a motiva urgența în cuprinsul acestora".

---

[1] *I. Deleanu*, op. cit., 2001, p. 343.

[2] A se vedea *D. Apostol Tofan*, Considerații în legătură cu regimul juridic aplicabil ordonanțelor Guvernului, în Dreptul nr. 4/1998, p. 39.

[3] *I. Muraru, M. Constantinescu*, Ordonanța guvernamentală. Doctrină și jurisprudență, Ed. Lumina Lex, București, 2000, p. 107.

[4] De pildă, a se vedea C.C., Decizia nr. 34/1998, în M. Of. nr. 88 din 25 februarie 1998.

[5] C.C, Decizia nr. 65/1995, în M. Of. nr. 129 din 28 iunie 1995.

[6] C.C., Decizia nr. 83/1998, în M. Of. nr. 211 din 8 iunie 1998. Prin această decizie s-a admis excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor O.U.G. nr. 22/1997 pentru modificarea și completarea Legii administrației publice locale nr. 69/1991, republicată. Remarcam, cu altă ocazie, importanța deosebită a acestei decizii, prin care s-a pus capăt aplicării vreme de un an de zile a „celebrei" O.U.G. nr. 22/1997.

[7] A se vedea *I. Deleanu*, op. cit., 2001, p. 342 și definiția pe care autorul o dă „cazului excepțional", la p. 346.

B.C.U. „M. EMINESCU" IAȘI

Din examinarea textului rezultă că adoptarea ordonanțelor de urgență de către Guvern este permisă *numai în situații extraordinare*, a căror reglementare *nu poate fi amânată*, cu *obligația motivării urgenței* în cuprinsul ordonanțelor. Desigur, față de textul inițial, actuala formulare este mai restrictivă. Se constată însă că, în anii care au trecut de la revizuirea Constituției, Guvernul a recurs la un mare număr de ordonanțe de urgență, iar sintagma *„situații extraordinare a căror reglementare nu suferă în nici un fel amânarea"*, adeseori, a fost interpretată mult prea larg, fără a fi întrunite condițiile intrinseci ale „situației extraordinare"[1].

În alin. (5) al art. 115 se precizează: „Ordonanța de urgență intră în vigoare numai după depunerea sa spre dezbatere în procedură de urgență la Camera competentă să fie sesizată și după publicarea ei în Monitorul Oficial al României. Camerele, dacă nu se află în sesiune, se convoacă în mod obligatoriu în 5 zile de la depunere sau, după caz, de la trimitere. Dacă în termen de cel mult 30 de zile de la depunere, Camera sesizată nu se pronunță asupra ordonanței, aceasta se consideră adoptată și se trimite celeilalte Camere care decide de asemenea în procedură de urgență. Ordonanța de urgență cuprinzând norme de natura legii organice se aprobă cu majoritatea prevăzută la art. 76 alin. (1)".

Este binevenită precizarea mai exactă a momentului intrării în vigoare a ordonanței de urgență, în sensul adăugirii „și după publicarea ei în Monitorul Oficial al României"[2]. Totuși, trebuie semnalată diferența de optică față de regula statornicită în art. 78 din Constituție, în sensul că legea se publică în Monitorul Oficial al României și intră în vigoare la 3 zile de la data publicării sau la o dată ulterioară prevăzută în textul ei.

Totodată, remarcăm ca noutate dezbaterea accelerată în *procedura de urgență* a acestor ordonanțe. Astfel, dacă *în termen de cel mult 30 de zile* de la depunere Camera sesizată nu se pronunță asupra ordonanței de urgență, *aceasta este considerată adoptată* și se trimite celeilalte Camere, care decide tot în procedură de urgență. Cu privire la conținutul textului, s-a arătat că „se evită astfel ca asemenea ordonanțe să nu fie supuse controlului parlamentar și aprobării sau respingerii, după caz, timp de luni de zile sau chiar ani"[3]. În schimb, într-o altă părere, se

---

[1] Autorul *I. Deleanu* definește „situația extraordinară" ca fiind „o situație imprevizibilă, care se abate de la regulile sau așteptările obișnuite, de natură să întrețină, să determine ori să favorizeze periclitarea interesului public, implicând, din acest motiv și în lipsa altor mijloace constituționale imediate, măsuri urgente pentru înlăturarea sau prevenirea pericolului, aplicabile de îndată, măcar parțial" (Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și în dreptul comparat. Tratat, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 705).

[2] Autorul *A. Iorgovan* sugerează Guvernului să instituie regula, în practica elaborării ordonanțelor de urgență, după care, în preambulul ordonanței unde se menționează temeiul constituțional și înainte de motivarea urgenței, să se facă precizarea că ordonanța a fost depusă spre dezbatere la Camera Deputaților sau Senat, după caz, cu indicarea datei (în *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, op. cit., 2004, p. 229).

[3] *M. Constantinescu, I. Muraru, A. Iorgovan*, op. cit., 2003, p. 96. Chiar așa fiind, se pune întrebarea dacă interese politice nu vor determina Camera competentă sesizată că nu se pronunțe în termen de cel mult 30 de zile de la depunere asupra ordonanței de urgență, tocmai pentru a se evita dezbaterile și a se considera adoptată.

consideră că este o prevedere vulnerabilă, susceptibilă de diverse interpretări și inutilă[1]. Același autor mai arată, întemeiat, că „Prezumția – dar, de fapt, ficțiunea – adoptării ordonanței nu se justifică prin nimic; dimpotrivă, ar trebui, cel mult, să se deducă neadoptarea ordonanței"[2].

Mai observăm că prin ultima frază a alin. (5) al art. 115 *se admite* ca prin ordonanțe de urgență să se intervină în *domenii rezervate legii organice*, prevăzându-se că „Ordonanța de urgență cuprinzând norme de natura legii organice se aprobă cu majoritatea prevăzută la art. 76 alin. (1)". Așadar, în pofida majorității opiniilor din doctrina română de specialitate, în sensul că ordonanțele de urgență nu trebuie să reglementeze norme de natura legii organice, prin Legea de revizuire s-a optat pentru soluția contrară.

Este drept că următorul alineat cuprinde *anumite domenii*[3] în privința cărora *este interzisă adoptarea* ordonanțelor de urgență[4]. Astfel, alin. (6) din art. 115 din Constituție are următorul cuprins: „Ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate în domeniul legilor constituționale, nu pot afecta[5] regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție, drepturile electorale și nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică".

Cu privire la adoptarea ordonanțelor de urgență în domeniul legilor organice, recent s-a subliniat: „Compromisul politic nu a permis interdicția intervenției prin ordonanțe de urgență în domeniul legilor organice și a limitat destul de mult anvergura modificării"[6]. În continuare se arată că în cadrul procesului de revizuire constituțională nu s-au făcut suficiente precizări cu privire la situațiile în care se pot emite ordonanțe de urgență, precum și la efectele juridice produse de astfel de acte normative[7].

În fine, ultimul alineat al art. 115 este nou, și anume se stipulează că: „Prin legea de aprobare sau de respingere se vor reglementa, dacă este cazul, măsurile necesare cu privire la efectele juridice produse pe perioada de aplicare a ordonanței"[8].

---

[1] În acest sens, a se vedea *I. Deleanu*, op. cit., 2006, p. 706.

[2] *I. Deleanu*, Revizuirea Constituției, p. 27.

[3] A se vedea *C.L. Popescu*, Domeniile de reglementare care nu pot face obiectul ordonanțelor de urgență ale Guvernului, în Dreptul nr. 4/2006, p. 72 și urm.

[4] Comentarii cu privire la limitele ordonanțelor de urgență a se vedea în *I. Deleanu*, op. cit., p. 27; *A. Iorgovan*, în *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, op. cit., p. 226-228.

[5] Autorul *I. Deleanu* subliniază că, într-o interpretare contextual juridică, trebuie să ne oprim doar la unul din sensurile cuvântului „afectare", precizat în dicționar, acela de „prejudiciere" sau de „lezare" (op. cit., 2006, p. 710).

[6] *S. Tănăsescu*, Revizuirea Constituției, în C.J. nr. 10/2003, p. 85.

[7] *Ibidem*.

[8] Dacă la scurt timp după revizuirea Constituției afirmam că rămâne de văzut în ce măsură noile texte ale art. 115 din Constituție vor contribui, mai ales în practica statală, la soluționarea unora dintre problemele controversate ridicate în legătură cu ordonanțele de

d) În ce privește *natura juridică a ordonanțelor*, de la data publicării lor în Monitorul Oficial al României, acestea sunt *acte administrative*, iar prin ratificarea lor de către Parlament, *ele se transformă în lege*[1] sau, într-o altă formulare, se arată că ordonanțele Guvernului au o dublă natură juridică, și anume acte administrative, în raport cu autoritatea care le adoptă, și acte cu putere de lege, în raport de forța juridică a lor[2].

e) *Caracterul ordonanțelor.* Regula este că ordonanțele au *caracter normativ.* Dat fiind că în practica guvernamentală a ultimilor ani au fost adoptate și ordonanțe cu caracter individual, acestea se constituie în excepții de la regulă.

95. Procedura de adoptare a hotărârilor și ordonanțelor Guvernului. a) Conform art. 27 alin. (1) din Legea nr. 90/2001, Guvernul adoptă hotărâri și ordonanțe *în prezența majorității membrilor* săi. Așadar, cvorumul cerut pentru adoptarea actelor juridice ale Guvernului este prezența la ședințele de plen a majorității membrilor care îl compun.

În continuare, în același alineat al art. 27 se prevede că: „Hotărârile și ordonanțele se adoptă prin consens. Dacă nu se realizează consensul, hotărăște primul-ministru".

Dacă unii autori nu comentează în niciun fel textul citat[3], alții își exprimă rezerve față de conținutul acestuia.

Ne raliem ultimului punct de vedere, care consideră că „(...) această procedură de adoptare a hotărârilor sau ordonanțelor (...) este străină oricăror reguli ale democrației și prin ea se dau puteri exagerate primului-ministru"[4]. În sprijinul aceluiași punct de vedere, un alt autor observă întemeiat că hotărârile și ordonanțele „fiind acte juridice, ele ar trebui adoptate doar pe bază de vot, unde cerința majorității nu trebuie să lipsească (...)"[5].

Într-adevăr, a cere consensul pentru adoptarea unor acte juridice[6] și, cu atât mai mult, ale Guvernului ni se pare o condiție excesivă, care în practică este dificil de realizat. Pe de altă parte, dacă nu se realizează consensul, hotărăște primul-ministru, ceea ce înseamnă că acesta decide în ultimă instanță și este înfrânt chiar caracterul

---

urgență și mai ales la reducerea numărul lor, la ora actuală, putem să constatăm că au fost adoptate un număr foarte mare de ordonanțe de urgență.

[1] A se vedea: *R. Chapus,* Droit administratif général, 13e éd., p. 640; *I. Deleanu,* op. cit., 2006, p. 347.

[2] A se vedea *D. Apostol Tofan,* Despre natura juridică și regimul juridic aplicabil ordonanțelor Guvernului, în R.D.Pb. nr. 1/1995, p. 97.

[3] A se vedea, spre exemplu: *V. Vedinaș,* op. cit., 2007, p. 314-315; *A. Trăilescu,* op. cit., 2008, p. 22-23; *C. Manda,* op. cit., vol. II, 2002, p. 50.

[4] *V.I. Prisăcaru,* op. cit., 2002, p. 114.

[5] *M. Preda,* op. cit., 2002, p. 72.

[6] Pentru observații critice cu privire la dispozițiile Legii nr. 415/2002, prin care se prevede că hotărârile Consiliului Suprem de Apărare a Țării se adoptă prin consens, a se vedea *R.N. Petrescu,* O nouă reglementare privind organizarea și funcționarea Consiliului Suprem de Apărare a Țării, p. 65-67.

colegial al Guvernului[1]. Or, regula este că autoritățile administrației publice colegiale își adoptă actele juridice cu „majoritatea" cerută de lege.

b) Alineatul (2) al art. 27 stipulează că prevederile alin. (1) se aplică și în cazul *documentelor și al altor măsuri dezbătute în Guvern.* După cum s-a observat, din text nu rezultă dacă asemenea documente și măsuri sunt sau nu producătoare de efecte juridice[2]. Din moment ce aceste documente ori măsuri nu îmbracă forma hotărârilor și ordonanțelor, care este rostul unei asemenea precizări conținute în alin. (2) al art. 27?

c) Reluând textul art. 108 alin. (4) din Constituție, în art. 27 alin. (3) din Legea nr. 90/2001 se arată că hotărârile și ordonanțele *se semnează de primul-ministru, se contrasemnează de miniștrii care au obligația punerii lor în executare* și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Nepublicarea atrage *inexistența hotărârii sau ordonanței.*

Fac excepție de la regula publicării hotărârile cu caracter militar, care se comunică numai instituțiilor interesate.

§5. Raporturile Parlamentului cu Guvernul

96. Conform art. 111 alin. (1) din Constituție, republicată, Guvernul și celelalte organe ale administrației publice, în cadrul controlului parlamentar al activității lor, *sunt obligate să prezinte informațiile și documentele cerute de Camera Deputaților, de Senat sau de comisiile parlamentare,* prin intermediul președinților acestora. În cazul în care o inițiativă legislativă implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor sociale de stat, solicitarea informării este obligatorie.

Membrii Guvernului au acces la lucrările Parlamentului. Dacă li se solicită prezența, participarea lor este obligatorie[3].

97. Tot în cadrul raporturilor Parlamentului cu Guvernul se înscrie art. 112 alin. (1) din Constituție, potrivit căruia Guvernul și fiecare dintre membrii săi au obligația să răspundă la întrebările sau la interpelările formulate de deputați sau senatori, în condițiile prevăzute de Regulamentele celor două Camere ale Parlamentului.

Așadar, potrivit noului text al art. 112 alin. (1), Guvernul și fiecare dintre membrii săi au obligația să răspundă la întrebările sau interpelările formulate de deputați sau de senatori, *dar numai în condițiile avute în vedere de Regulamentele*

---

[1] În această ordine de idei, *A. Iorgovan* subliniază: „Suntem de părere că actuala formă, cu decizia finală a primului-ministru, este mai susceptibilă de o critică, sub aspectul neconstituționalității, decât formula dreptului de veto al primului-ministru din vechea reglementare. Constituția spune clar, în art. 107: «Guvernul (și nu primul-ministru) adoptă hotărâri și ordonanțe»"(op. cit., 2005, p. 402, nota 1).

[2] În acest sens, a se vedea *V.I. Prisăcaru,* op. cit., 2002, p. 114.

[3] Articolul 111 alin. (2) din Constituție, republicată.

Camerei Deputaților și Senatului, precizare care lipsea în forma inițială, anterioară revizuirii.

Conform Regulamentelor Camerelor Parlamentului, *întrebarea* este o simplă cerere în vederea obținerii unor lămuriri, de pildă, dacă o informație este exactă, dacă un fapt este adevărat, dacă Guvernul și celelalte organe ale administrației publice înțeleg să comunice Camerei actele și informațiile solicitate; *interpelarea* este și ea o cerere adresată Guvernului, prin care se solicită explicații asupra politicii Guvernului în probleme importante ale activității sale interne și externe[1].

Întrebările se adresează oral sau în scris, pe când interpelările implică un text scris. Interpelările se înscriu într-un registru special și se afișează la sediul Camerei.

98. Reținem consacrarea constituțională a moțiunii simple în art. 112 alin. (2), realizată prin Legea de revizuire, adică posibilitatea adoptării ei de către Camera Deputaților sau Senat, prin care să-și exprime poziția cu privire la o problemă de politică internă, externă sau, după caz, referitoare la o problemă ce a făcut obiectul unei interpelări. În acest mod, parlamentarii dispun de un mijloc mai eficace de control asupra Guvernului, miniștrilor și administrației publice în general.

Adoptarea unei moțiuni simple produce efecte în plan politic, „marcând o victorie a forțelor politice care au inițiat-o și susținut-o, cu ecoul corespunzător în ochii opiniei publice"[2].

99. Ancheta parlamentară este realizată de către comisiile de anchetă ce pot fi inițiate la cererea unei treimi din numărul deputaților sau senatorilor, fiind necesar pentru înființarea lor votul majorității deputaților sau senatorilor.

Odată constituite, comisiile de anchetă dobândesc anumite atribuții speciale de investigare, care se finalizează cu un *raport supus dezbaterii Camerei.*

Așadar, numai Camerele Parlamentului au competența de a hotărî asupra măsurilor ce urmează a se lua ca urmare a constatărilor comisiei de anchetă[3].

100. În cadrul raporturilor Parlamentului cu Guvernul, respectiv al controlului politic exercitat de Parlament asupra Guvernului se înscrie *moțiunea de cenzură*, reglementată în art. 113 din Constituție, respectiv *angajarea răspunderii Guvernului* conform art. 114 din Constituție. Ne vom ocupa de aceste două probleme în continuare, cu ocazia examinării răspunderii Guvernului.

---

[1] A se vedea și *V. Duculescu, C. Călinoiu, G. Duculescu*, op. cit., 1997, p. 339-340; *T. Drăganu*, op. cit., vol. II, 1998, p. 185-186.

[2] *M. Constantinescu, I. Muraru, A. Iorgovan*, op. cit., p. 89.

[3] A se vedea, în acest sens, *T. Drăganu*, op. cit., vol. II, 1998, p. 187. A se vedea și *A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 421.

§6. Răspunderea Guvernului

101. Unele considerații de drept comparat[1]. *Constituția Spaniei,* în art. 108, stipulează: „Guvernul este responsabil în mod solidar pentru gestiunea sa publică în fața Congresului deputaților", iar în art. 113 alin. (1) prevede: „Congresul deputaților poate pune în joc responsabilitatea politică a Guvernului, adoptând cu majoritatea absolută o moțiune de cenzură".

În alin. (2) al aceluiași articol se arată că „Moțiunea de cenzură va trebui să fie propusă de cel puțin a zecea parte din deputați și ea va trebui să includă numele unui candidat la președinția Guvernului"[2].

Constituția Franței, în art. 49 alin. (2) precizează: „Adunarea Națională pune în cauză răspunderea Guvernului prin votarea unei moțiuni de cenzură. O asemenea moțiune nu este acceptată decât dacă este semnată de cel puțin a zecea parte din membrii Adunării Naționale. Nu se poate proceda la vot decât după patruzeci și opt de ore de la depunerea sa"[3]. În continuare, se arată că moțiunea de cenzură se adoptă cu votul majorității deputaților.

În art. 94 alin. ultim din *Constituția Italiei* se prevede: „Moțiunea de neîncredere trebuie să fie semnată de cel puțin a zecea parte din membrii Camerei și ea nu poate constitui obiectul dezbaterilor decât după trei zile de la prezentarea sa"[4].

În *Grecia,* moțiunea de cenzură trebuie semnată de cel puțin a șasea parte din deputați pentru a fi pusă în dezbatere și ea este adoptată numai cu votul majorității absolute a deputaților[5]. O nouă moțiune de cenzură poate fi inițiată numai după 6 luni de la respingerea moțiunii de cenzură precedente, trebuind semnată de majoritatea absolută a deputaților[6].

102. Scurt istoric al răspunderii miniștrilor în România. Pentru întâia oară, noțiunea de responsabilitate a miniștrilor apare în Regulamentele Organice.

Responsabilitatea miniștrilor a fost mai clar definită în Convenția pentru organizarea definitivă a Principatelor Române, semnată la Paris, la 19 august 1858[7].

Constituția din 1866, în art. 101, a reglementat expres răspunderea miniștrilor, și anume a prevăzut că fiecare din ambele adunări, precum și Domnul au dreptul de a acuza pe miniștri și a-i trimite înaintea Înaltei Curți de Casație și Justiție, care,

---

[1] A se vedea *A. Iorgovan,* op. cit., vol. II, p. 2005, 424 și urm.

[2] *O. Ținca,* Constituții și alte texte de drept public, Ed. Imprimeriei de Vest, Oradea, 1995, p. 669.

[3] *Idem,* p. 476.

[4] *O. Ținca,* op. cit., p. 591.

[5] *K. Mavrias,* Le régime politique de la Grèce, în Les régimes politiques de pays de l'UE et de la Roumanie, op. cit., p. 192.

[6] *Idem,* p. 92.

[7] A se vedea *V.I. Prisăcaru,* op. cit., 2002, p. 160.

singură, în Secțiuni Unite, era în drept de a-i judeca. Alte dispoziții procedurale speciale[1] erau cuprinse în următoarele alineate ale art. 101.

În temeiul art. 101 alin. (3) din această Constituție, a fost adoptată *Legea responsabilității ministeriale* din 2 mai 1879.

Conform art. 1 din această lege, toate dispozițiile legilor penale ordinare, relative la infracțiunile comise atât de funcționarii publici în exercițiul funcțiunilor lor, cât și de particulari, se aplică și miniștrilor.

În art. 2 se prevedea că miniștrilor, dovediți ca fiind vinovați, li se aplică, pe lângă pedepsele cu detențiune prevăzute de Codul penal, și interdicția, de la 3 ani până la toată viața, de a ocupa funcții publice, în raport de gravitatea infracțiunii comise.

Conform art. 10, instrucțiunea și urmărirea se puteau începe numai cu autorizarea Camerei sau Senatului.

În afară de răspunderea penală a miniștrilor, Legea din 1879 reglementa și *răspunderea civilă* a acestora în cazul în care, după cum se preciza în art. 4, „cu rea-credință va fi cauzat o daună statului sau îl va fi expus la daune către particulari, va fi răspunzător civil către stat și se va judeca conform dreptului comun, cu autorizarea corpurilor legiuitoare".

Jurisprudența formată pe baza dispozițiilor Legii asupra responsabilității ministeriale a cuprins și aspecte ale responsabilității ministeriale civile[2].

Constituția din 1923 a reluat, cu unele modificări, dispozițiile cuprinse în art. 101 din Constituția din 1866 și în același mod a procedat și Constituția din 1938[3].

103. Răspunderea Guvernului potrivit Constituției României, republicată

A. Răspunderea politică. În art. 109 alin. (1) se arată că Guvernul răspunde politic numai în fața Parlamentului pentru întreaga sa activitate. Fiecare membru al Guvernului răspunde *politic solidar* cu ceilalți membri pentru activitatea Guvernului și pentru actele acestuia. Așadar, în sistemul nostru constituțional este reglementată *răspunderea politică solidară* a tuturor membrilor Guvernului pentru activitatea și actele acestuia.

a) *Cea mai severă sancțiune* care se aplică în cazul răspunderii politice a Guvernului este *retragerea încrederii de către Parlament* sau *demiterea* Guvernului, iar procedura care trebuie respectată pentru aplicarea acestei sancțiuni este *moțiunea de cenzură*, reglementată în art. 113 din Constituție.

Prin adoptarea moțiunii de cenzură de către Parlament, acesta retrage încrederea acordată Guvernului, de aceea este considerată „o soluție extremă", care intervine numai după ce Parlamentul a uzat de celelalte proceduri de control stipulate în Constituție[4].

---

[1] Pentru detalii, a se vedea *V.I. Prisăcaru*, op. cit., 2002, p. 160.

[2] A se vedea *R. Carp*, Responsabilitatea ministerială, Ed. All Beck, București, 2003, p. 185.

[3] *Idem*, p. 160.

[4] În acest sens, a se vedea: *G. Vrabie*, op. cit., vol. II, 1999, p. 322-323; *V. Vedinaș*, op. cit., 2007, p. 320.

Conform art. 113 alin. (2) din Constituție, moțiunea de cenzură *poate fi inițiată de cel puțin o pătrime din numărul total al deputaților și senatorilor*[1] și se comunică Guvernului la data depunerii.

Moțiunea de cenzură *se dezbate după 3 zile de la data când a fost prezentată* în ședința comună a celor două Camere [alin. (3) al art. 113].

Adoptarea moțiunii de cenzură *cu votul majorității deputaților și senatorilor în ședință comună a Camerei Deputaților și Senatului* are ca efect retragerea încrederii acordate Guvernului, adică încetarea mandatului acestuia.

Dacă moțiunea de cenzură a fost respinsă, deputații și senatorii care au semnat-o nu mai pot iniția, în aceeași sesiune, o nouă moțiune de cenzură, cu excepția cazului în care Guvernul își angajează răspunderea potrivit art. 114.

În doctrină se consideră că prin întreaga reglementare a art. 113 din Constituție moțiunea de cenzură poate duce la demiterea Guvernului în ansamblul său, dar nu poate fi îndreptată împotriva unui singur ministru[2], opinie cu care suntem de acord.

b) *Angajarea răspunderii Guvernului*[3]. Cu privire la angajarea răspunderii Guvernului la inițiativa sa, s-a precizat că aceasta nu este apanajul primului-ministru, ci o face Guvernul, ca organ colectiv și solidar, ceea ce presupune o hotărâre în acest sens a acestuia, ca atare, rămâne la aprecierea exclusivă a Guvernului oportunitatea inițiativei și a conținutului acestei inițiative[4], opinie la care ne raliem.

Potrivit art. 114 alin. (1) din Constituție, Guvernul își poate angaja răspunderea în fața Camerei Deputaților și a Senatului, în ședință comună, asupra unui program, a unei declarații de politică generală sau a unui proiect de lege[5].

Dacă în termen de 3 zile de la prezentarea unuia dintre acestea se depune o moțiune de cenzură, care este votată în condițiile art. 113, *Guvernul este demis* [alin. (2) al art. 114].

---

[1] Autorul *T. Drăganu* arată că această prevedere constituțională se abate de la tradiția parlamentară a țării noastre, potrivit căreia votul de neîncredere al unei singure Camere a Parlamentului era suficient pentru a obliga Guvernul să demisioneze (op. cit., vol. II, 1998, p. 172).

[2] A se vedea: *I. Vida*, op. cit., p. 333; *T. Drăganu*, op. cit., vol. II, p. 172; *V. Vedinaș*, op. cit., 2007, p. 320.

[3] Într-un examen al evoluției practicii de stat cu privire la angajarea răspunderii Guvernului până în anul 2003, sunt surprinse foarte bine și analizate în spirit critic principalele situații în care Guvernul și-a angajat răspunderea: *pentru un proiect de lege de aprobare a unei ordonanțe* (care deja își producea efecte juridice); *pentru un proiect care conținea nu mai puțin de 6 obiecte de reglementare* și, recent, *pentru un proiect de lege conținând nu mai puțin de 15 obiecte de reglementare*, precum și *pentru un proiect de lege care intrase deja în dezbaterea parlamentară*, trecând de Camera Deputaților și aflându-se în dezbaterea Senatului[3]. Raportat la caracterul general al prevederilor constituționale, se fac propuneri *de lege ferenda* pentru ca Guvernul să nu mai recurgă „cu exces de putere" la practica legiferării în locul Parlamentului[3] (a se vedea *D. Apostol Tofan*, Angajarea răspunderii Guvernului, în R.D.Pb. nr. 1/2003, p. 21).

[4] A se vedea *I. Deleanu*, op. cit., 2006, p. 281.

[5] Cu privire la angajarea răspunderii Guvernului, a se vedea, pe larg, *D. Apostol Tofan*, op. cit., p. 4 și urm.

Inițial, în alin. (3) al fostului art. 113 se prevedea că, dacă moțiunea de cenzură este respinsă, proiectul de lege prezentat se consideră adoptat, iar programul sau declarația de politică generală devine obligatorie pentru Guvern. Prin Legea de revizuire a Constituției, textul actualului alin. (3) al art. 114 a fost perfecționat, în sensul că *se permite parlamentarilor să prezinte amendamente*, urmând ca cele acceptate de Guvern să fie inserate în conținutul legii[1]. Redăm cuprinsul acestui alineat: „Dacă Guvernul nu a fost demis potrivit alin. (2), proiectul de lege prezentat, modificat sau completat, după caz, cu amendamente acceptate de Guvern se consideră adoptat, iar aplicarea programului sau a declarației de politică generală devine obligatorie pentru Guvern".

Rămâne însă fără rezolvare situația în care Guvernul nu va accepta niciunul din amendamentele propuse, ceea ce înseamnă că proiectul de lege nu va suferi nicio modificare, rămânând în forma inițială, concepută de Guvern.

În cazul în care Președintele României cere reexaminarea legii adoptate conform art. 114 alin. (3), dezbaterea acesteia se va face în ședința comună a celor două Camere.

B. Răspunderea juridică – dispoziții de ordin constituțional. Referitor la răspunderea penală, în art. 109 alin. (2) din Constituție se prevede că numai Camera Deputaților, Senatul și Președintele României au dreptul să ceară urmărirea penală a membrilor Guvernului pentru faptele săvârșite în exercitarea funcției lor. Dacă s-a cerut urmărirea penală, Președintele României *poate dispune* suspendarea acestora din funcție. Trimiterea în judecată a unui membru al Guvernului atrage suspendarea lui din funcție. Competența de judecată aparține Înaltei Curți de Casație și Justiție.

Potrivit art. 109 alin. (3) din Constituție, cazurile de răspundere și pedepsele aplicabile membrilor Guvernului sunt reglementate printr-o lege privind responsabilitatea ministerială[2].

104. Răspunderea membrilor Guvernului potrivit Legii nr. 115/1999. În aplicarea textelor constituționale a fost adoptată Legea nr. 115/1999 privind responsabilitatea ministerială[3], republicată în 2007[4].

---

[1] A se vedea *M. Constantinescu, I. Muraru, A. Iorgovan*, op. cit., p. 93.

[2] În mod asemănător, art. 32 din Legea nr. 90/2001 prevede că *răspunderea penală* a membrilor Guvernului este reglementată printr-o lege privind responsabilitatea ministerială.

[3] Legea nr. 115/1999 (M. Of. nr. 300 din 28 iunie 1999) a fost completată prin O.U.G. nr. 130/1999 (M. Of. nr. 454 din 20 septembrie 1999), aprobată prin Legea nr. 468/2001 (M. Of. nr. 413 din 25 iulie 2001), prin O.U.G. nr. 289/2000 (M. Of. nr. 706 din 29 decembrie 2000), aprobată prin Legea nr. 31/2001 (M. Of. nr. 116 din 7 martie 2001). Legea nr. 115/2001 a fost republicată în M. Of. nr. 334 din 20 mai 2002. Curtea Constituțională s-a pronunțat asupra obiecțiilor de neconstituționalitate a Legii nr. 115/1999 prin Decizia nr. 93/1999 (M. Of. nr. 300 din 28 iunie 1999).

[4] După alte modificări și completări, Legea nr. 115/1999 a fost republicată în M. Of. nr. 200 din 23 martie 2007, dându-se textelor o nouă numerotare. În text, vom avea în vedere această formă republicată a Legii nr. 115/2007, cu modificările ulterioare.

Legea nr. 115/1999 reglementează *atât răspunderea politică*, cât și *răspunderea juridică* a membrilor Guvernului[1].

a) *În ce privește răspunderea politică*, textele legii reiterează și detaliază dispozițiile constituționale. Astfel, se precizează că Guvernul, în întregul său, și fiecare dintre membrii acestuia sunt obligați să își îndeplinească mandatul cu respectarea Constituției și a legilor țării, precum și a programului de guvernare acceptat de Parlament. Guvernul răspunde politic numai în fața Parlamentului, ca urmare a votului de încredere acordat de acesta cu prilejul învestiturii[2]. Fiecare membru al Guvernului răspunde politic în mod solidar cu ceilalți membri pentru activitatea Guvernului și pentru actele acestuia.

Răspunderea politică a Guvernului constă în demiterea sa, ca urmare a retragerii încrederii acordate de către Parlament, prin adoptarea unei moțiuni de cenzură, în condițiile prevederilor art. 112 și art. 113 din Constituție.

Guvernul și fiecare dintre membrii săi[3] *sunt obligați să răspundă la întrebările sau la interpelările formulate de deputați și senatori, în cel mult 15 zile* de la primirea lor, respectiv informațiile și documentele cerute în condițiile art. 111 alin. (1) din Constituție vor fi puse la dispoziție de Guvern și celelalte organe ale administrației publice *în termen de cel mult 30 de zile* de la primirea solicitării.

De asemenea, în termen de 15 zile de la data încetării mandatului Guvernului sau al unuia dintre membri săi, potrivit art. 106 și art. 110 din Constituție, aceștia vor prezenta situația privind gestionarea activității ministeriale de care au răspuns, precum și a problemelor aflate în curs de derulare, pe baza unui protocol de predare-primire[4].

b) În art. 5 din Legea nr. 115/1999, republicată, se prevede că, pe lângă răspunderea politică, membrii Guvernului pot răspunde și *civil, contravențional, disciplinar sau penal*[5], după caz, potrivit dreptului comun, în măsura în care această lege nu cuprinde dispoziții derogatorii.

Având în vedere textul art. 52 din Constituție și Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, considerăm că răspunderea miniștrilor pentru pagubele cauzate printr-un act administrativ ilegal sau nesoluționarea în termenul legal a

---

[1] A se vedea și *F. Coman-Kund, Al.S. Ciobanu*, Drept administrativ. Sinteze teoretice și exerciții practice pentru activitatea de seminar, Ed. Universul Juridic, București, 2007, p. 170-171.

[2] Articolul 2 din Legea nr. 115/1999, republicată.

[3] În art. 6 din Legea nr. 115/1999, republicată, se precizează că, în înțelesul acestei legi, sunt membri ai Guvernului primul-ministru, *miniștrii și alți membri stabiliți prin lege organică, numiți de Președintele României pe baza votului de încredere acordat de Parlament.*

[4] A se vedea H.G. nr. 2/2001 pentru aprobarea structurii și conținutului protocolului de predare-primire întocmit de membrii Guvernului și de conducătorii celorlalte organe de specialitate ale administrației publice la expirarea mandatului (M. Of. nr. 3 din 5 ianuarie 2001).

[5] A se vedea *R. Carp*, Răspunderea penală, civilă și contravențională a membrilor Guvernului, în Dreptul nr. 4/2002, p. 126 și urm.

unei cereri are *natură administrativ-patrimonială*[1], cu trăsături proprii, care o deosebesc de clasica răspundere de drept civil. De aceea, credem că, *de lege ferenda*, în art. 5 din Legea nr. 115/1999 ar trebui prevăzută expres și această formă de răspundere *administrativ-patrimonială*.

În acest sens, s-a subliniat că membrii Guvernului vor răspunde pentru pagubele ce nu sunt rezultatul unei fapte penale sub forma *răspunderii administrativ-patrimoniale*, în regimul contenciosului administrativ, când dauna s-a cauzat printr-un act administrativ sau nesoluționarea în termen legal a unei cereri și sub forma *răspunderii civile* în celelalte situații cauzatoare de prejudicii[2].

c) Majoritatea articolelor din Legea nr. 115/1999, republicată, *se referă la răspunderea penală a membrilor Guvernului.*

Potrivit art. 7 alin. (1) din Legea nr. 115/1999, republicată, intră sub incidența legii *faptele săvârșite de membrii Guvernului în exercițiul funcției lor și care, potrivit legii penale, constituie infracțiuni.* Membrii Guvernului răspund penal pentru faptele săvârșite în exercițiul funcției lor, *potrivit normelor de procedură stabilite în Legea nr. 115/1999, republicată.*

Pentru *săvârșirea altor infracțiuni*, în afara exercițiului funcției lor, membrii Guvernului *răspund potrivit dreptului comun.*

d) *Faptele săvârșite de membrii Guvernului care constituie infracțiuni, potrivit Legii nr. 115/1999.* De la bun început, trebuie subliniat că Legea nr. 115/1999, înainte de a fi modificată, *nu a prevăzut*, așa cum s-ar fi impus[3], *nicio infracțiune specifică ce să atragă răspunderea miniștrilor* dacă o săvârșesc în exercițiul funcției lor. Ca urmare, la scurt timp după adoptarea Legii nr. 115/1999 privind responsabilitatea ministerială, Guvernul a fost nevoit să adopte O.U.G. nr. 130/1999 pentru completarea acestei legi, care a prevăzut faptele săvârșite de membrii Guvernului care constituie infracțiuni și pedepsele aplicabile, ele fiind conținute în prezent de art. 8 alin. (1) și (2) din Legea nr. 115/1999, republicată.

Astfel, *constituie infracțiuni* și se pedepsesc cu *închisoare de la 2 la 12 ani următoarele fapte săvârșite de membrii Guvernului în exercițiul funcției lor:*

– împiedicarea, prin amenințare, violență ori prin folosirea de mijloace frauduloase, a exercitării cu bună-credință a drepturilor și libertăților vreunui cetățean;

---

[1] Potrivit Constituției din 1991, republicată, și Legii nr. 554/2004, categoria răspunderii administrativ-patrimoniale a miniștrilor este susținută de *A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 441-442; *V. Vedinaș*, op. cit., 2007, p. 319. Sub imperiul Legii nr. 29/1990, autorul *R. Carp* arăta că „Dreptul comun în materia răspunderii civile a membrilor Guvernului este alcătuit din prevederile Constituției, ale Legii contenciosului administrativ nr. 29/1990 (...)" (op. cit., p. 136).

[2] A se vedea *A. Iorgovan*, op. cit., vol. I, 2005, p. 442.

[3] Pe bună dreptate, autorul *I. Deleanu* formulează o serie de observații critice Legii nr. 115/1999, până la modificarea ei, arătând, printre altele: „Parlamentul a adoptat Legea privind responsabilitatea ministerială, cu totul inadecvată și improprie în raport cu obiectul ei" (op. cit., 2001, p. 322, nota 1).

– prezentarea, cu rea-credinţă, de date inexacte Parlamentului sau Preşedintelui României cu privire la activitatea Guvernului sau a unui minister, pentru a ascunde săvârşirea unor fapte de natură să aducă atingere intereselor statului[1].

Potrivit alin. (2) al art. 8, *constituie*, de asemenea, *infracţiuni* şi se pedepsesc cu *închisoare de la 6 luni la 3 ani următoarele fapte săvârşite de către un membru al Guvernului*:

– refuzul nejustificat de a prezenta Camerei Deputaţilor, Senatului sau comisiilor permanente ale acestora, în termenul prevăzut la art. 3 alin. (2), informaţiile şi documentele cerute de acestea în cadrul activităţii de informare a Parlamentului de către membrii Guvernului, potrivit art. 111 alin. (1) din Constituţie, republicată;

– emiterea de ordine normative sau instrucţiuni cu caracter discriminatoriu pe temei de rasă, naţionalitate, etnie, limbă, religie, categorie socială, convingeri, vârstă, sex sau orientare sexuală, apartenenţă politică, avere sau origine socială, de natură să aducă atingere drepturilor omului.

Tentativa faptelor prevăzute la alin. (1) se pedepseşte.

În cazurile prevăzute la art. 7 alin. (1) şi la art. 8 din legea republicată, pe lângă pedeapsa principală, se va aplica şi *pedeapsa complementară* a interzicerii dreptului de a mai ocupa o funcţie de demnitate publică sau o funcţie publică de conducere pe o perioadă de la 3 la 10 ani.

În cazul săvârşirii de către membrii Guvernului a unor infracţiuni în exerciţiul funcţiei lor, altele decât cele prevăzute la art. 8, se aplică pedeapsa prevăzută de legea penală pentru acele infracţiuni[2].

Răspunderea penală este personală şi ea priveşte fiecare membru al Guvernului în parte, pentru faptele comise în exercitarea funcţiei sale[3]. Mai trebuie adăugat că membrii Guvernului răspund penal pentru faptele săvârşite în exerciţiul funcţiei lor *de la data depunerii jurământului şi până la încetarea funcţiei, în condiţiile prevăzute de Constituţie.*

e) *Procedura de urmărire penală şi de judecare* este detaliat reglementată în Capitolul III al Legii nr. 115/1999, republicată.

Dreptul de a cere urmărirea penală a membrilor Guvernului pentru faptele săvârşite în exerciţiul funcţiei lor aparţine numai Camerei Deputaţilor, Senatului şi Preşedintelui României[4].

Dezbaterea propunerii de începere a urmăririi penale în Camera Deputaţilor sau în Senat se face pe baza raportului întocmit de *o comisie permanentă* care, în cadrul competenţei sale, a efectuat o anchetă privitoare la activitatea desfăşurată de Guvern sau de un minister ori de o comisie specială de anchetă constituită în acest

[1] Pentru observaţii critice pe marginea acestor texte, a se vedea *V.I. Prisăcaru*, op. cit., 2002, p. 166.

[2] Articolul 9 alin. (1) din Legea nr. 115/1999, republicată.

[3] Articolul 10 din Legea nr. 115/1999, republicată.

[4] Articolul 12 din Legea nr. 115/1999, republicată.

scop[1]. Acest raport se înscrie cu prioritate pe ordinea de zi a Camerei Deputaților sau a Senatului, după caz.

După începerea urmăririi penale, membrul Guvernului care este și deputat sau senator poate fi *reținut, arestat, percheziționat* sau *trimis în judecată numai cu încuviințarea Camerei din care face parte*, cu respectarea prevederilor art. 72 alin. (2) din Constituție, republicată, și a regulilor de procedură cuprinse în regulamentul Camerei din care face parte[2].

La dezbaterile din cele două Camere ale Parlamentului, *prezența celui în cauză este obligatorie*[3]. Acesta are dreptul să își expună punctul de vedere cu privire la fapta ce constituie obiectul cererii de a fi urmărit penal, precum și asupra cererii de ridicare a imunității parlamentare, atunci când este cazul. Lipsa nejustificată a membrului Guvernului nu împiedică desfășurarea lucrărilor.

Dacă cel în cauză se află în imposibilitate obiectivă de a se prezenta, Camera Deputaților sau Senatul, cu prilejul dezbaterilor, va fixa un nou termen.

Cererea de urmărire penală a membrilor Guvernului și, după caz, de ridicare a imunității parlamentare se adoptă cu respectarea prevederilor art. 67 și ale art. 76 alin. (2) din Constituție, republicată, adică cu votul majorității membrilor prezenți din fiecare Cameră. Votul este secret și se exprimă cu bile.

Articolul 16 din lege, care cuprindea mai multe alineate referitoare la exercitarea dreptului Președintelui României de a cere urmărirea penală a membrilor Guvernului, a fost *declarat neconstituțional* de către Curtea Constituțională[4]. Astfel, prin decizia nr. 1133/2007, articolul a fost considerat neconstituțional în raport cu prevederile art. 109 alin. (2) din Constituție, prin argumentele invocate[5] considerându-se că restrânge dreptul Președintelui de a cere urmărirea penală a membrilor Guvernului pentru faptele săvârșite în exercițiul funcției lor. Prin aceeași decizie, pentru aceleași considerente a fost declarat neconstituțional și art. I din O.U.G. nr. 95/2007[6], care modifica și mai restrictiv textul art. 16, precum și art. II din aceeași ordonanță de urgență[7], al cărui conținut a fost considerat contrar prin-

---

[1] Articolul 13 alin. (1) din Legea nr. 115/1999, republicată.

[2] Articolul 13 alin. (3) din Legea nr. 115/1999, republicată.

[3] Articolul 14 alin. (1) din Legea nr. 115/1999, republicată.

[4] C.C., Decizia nr. 1133 din 27 noiembrie 2007 (M. Of. nr. 851 din 12 decembrie 2007), citată de *E.S. Tănăsescu, Șt. Deaconu*, în rubrica „Jurisprudență. Sinteze", în C.J. nr. 2/2008, p. 29.

[5] Aceste argumente sunt prezentate, pe larg, în Decizia Curții Constituționale nr. 1133 din 27 noiembrie 2007.

[6] M. Of. nr. 678 din 4 octombrie 2007.

[7] Una din modificările radicale produse prin această ordonanță de urgență avea ca obiect componența comisiei speciale instituite pentru analiza sesizărilor cu privire la săvârșirea unei infracțiuni în exercițiul funcției de către membrii Guvernului, comisie care întocmea un raport prin care propunea Președintelui României urmărirea penală sau clasarea sesizării. Astfel, conform alin. (4) al art. 16, aceasta era formată din 5 judecători numiți pentru un mandat de 3 ani, care nu poate fi reînnoit. Propunerile privind componența comisiei erau înaintate de către Consiliul Superior al Magistraturii Președintelui României, care îi numea prin decret.

cipiilor imparţialităţii justiţiei şi independenţei judecătorilor, prevăzute de art. 124 alin. (2) şi (3) din Constituţie, precum şi prevederilor art. 115 alin. (6) din Legea fundamentală.

Prin Legea nr. 78/2008 a fost respinsă O.U.G. nr. 95/2007 pentru modificarea Legii nr. 115/1999 privind responsabilitatea ministerială.

Dispoziţii procedurale comune. Preşedintele României va fi înştiinţat despre înscrierea pe ordinea de zi a şedinţei Camerei Deputaţilor sau a Senatului a raportului prevăzut la art. 13 alin. (1). Dacă una din cele două Camere ale Parlamentului sau Preşedintele României a cerut urmărirea penală, dosarul cauzei se trimite, de îndată, ministrului justiţiei sau, după caz, primului-ministru, pentru a proceda potrivit legii.

Urmărirea penală a membrilor Guvernului pentru faptele săvârşite în exerciţiul funcţiei lor se efectuează de către Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie sau de către Direcţia Naţională Anticorupţie, iar judecarea acestora de către Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie, potrivit legii.

În cazul în care s-a cerut urmărirea penală împotriva unui membru al Guvernului, Preşedintele României *poate dispune suspendarea* acestuia din funcţie.

Dacă s-a dispus trimiterea în judecată a unui membru al Guvernului, ministrul justiţiei sau, după caz, primul-ministru comunică Preşedintelui României data la care a fost sesizată Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie, *în vederea suspendării* din funcţie a acestuia.

În caz de infracţiuni flagrante, membrii Guvernului pot fi *reţinuţi şi percheziţionaţi*. Ministrul justiţiei îl va informa neîntârziat pe preşedintele Camerei din care face parte membrul Guvernului sau, după caz, pe Preşedintele României[1]. În situaţia în care cel în cauză este ministrul justiţiei, sesizarea se face de către primul-ministru.

Conform art. 23 alin. (1) din legea republicată, regulile speciale de procedură prevăzute în Legea nr. 115/1999 se completează cu cele cuprinse în Regulamentele celor două Camere ale Parlamentului şi în Codul de procedură penală, în măsura în care această lege nu dispune altfel[2].

Până la rămânerea definitivă a hotărârii judecătoreşti de condamnare, membrii Guvernului sunt consideraţi nevinovaţi[3]. Hotărârea definitivă de condamnare a unui membru al Guvernului se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

În fine, membrul Guvernului condamnat printr-o hotărâre judecătorească definitivă va fi demis din funcţie de Preşedintele României, la propunerea primului-ministru.

---

[1] Articolul 22 alin. (1) din Legea nr. 115/1999, republicată.

[2] Prin Decizia Curţii Constituţionale nr. 665 din 5 iulie 2007 (M. Of. nr. 547 din 10 august 2007), a fost admisă excepţia de neconstituţionalitate a dispoziţiilor art. 23 alin. (2) şi (3) din Legea nr. 115/1999, republicată. Alineatul (2) al art. 23 prevedea că „Urmărirea penală şi judecarea foştilor membri ai Guvernului pentru infracţiunile săvârşite în exerciţiul funcţiei lor, astfel cum acestea sunt prevăzute de art. 7-11, se efectuează potrivit normelor de procedură penală de drept comun", iar alin. (3) al aceluiaşi articol stipula că „Prevederile de ordin procedural ale prezentei legi nu se aplică foştilor membri ai Guvernului în nicio situaţie".

[3] Articolul 24 alin. (1) din Legea nr. 115/1999, republicată.

Capitolul al III-lea.
Ministerele și celelalte organe ale administrației publice centrale de specialitate

§1. Locul și rolul ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale de specialitate

105. În înfăptuirea administrației publice și a problemelor variate și tot mai numeroase care trebuie soluționate, un rol important îl au ministerele și celelalte organe ale administrației publice centrale de specialitate[1].

Aceste organe de specialitate au fost organizate tocmai în vederea desfășurării unei activități de organizare și executare în concret a legilor în *anumite ramuri sau domenii de activitate.*

106. Fundamentul constituțional îl constituie prevederile cuprinse în Secțiunea 1 „Administrația publică centrală de specialitate" din Capitolul V „Administrația publică", Titlul III, intitulat „Autoritățile publice", din Constituția republicată.

107. Reglementarea legală. Sediul materiei îl constituie Legea nr. 90/2001, Capitolul II din cadrul acesteia având ca obiect organizarea și funcționarea ministerelor[2].

108. Înființare. a) *Conform art. 117 alin. (1) din Constituție, ministerele se înființează, se organizează și funcționează potrivit legii.* Textul trebuie interpretat, după cum s-a subliniat, în sensul că cel puțin structura și regulile de bază ale desfășurării activității lor trebuie să fie stabilite prin lege[3].

Ministerele se organizează *numai în subordinea Guvernului,* după cum stipulează art. 116 alin. (1) din Constituție. Ministerele sunt organe de specialitate ale administrației publice centrale care realizează politica guvernamentală în domeniile de activitate ale acestora, așa cum se precizează în art. 34 din Legea nr. 90/2001.

---

[1] Cu privire la rolul ministerelor, a se vedea *E. Albu,* Administrația ministerială în România, Ed. All Beck, București, 2004, p. 144-46.

[2] Ar fi fost preferabil ca principiile de bază ale organizării și funcționării ministerelor să se regăsească într-o lege exclusiv cu acest obiect, iar Legea nr. 90/2001 să se refere exclusiv la organizarea și funcționarea Guvernului României.

[3] A se vedea *T. Drăganu,* op. cit., p. 323.

După cum se observă, s-a preferat caracterizarea ministerelor ca *„organe de domeniu"*, nu şi „de ramură". În doctrină se foloseşte atât noţiunea de „organ al administraţiei publice de ramură", cât şi aceea de „organ al administraţiei publice de domeniu"[1]. Sesizând că, uneori, distincţia între cele două categorii nu este uşor de făcut, într-o opinie, s-a propus încă o categorie, aceea cu dublă natură, atât de ramură, cât şi de domeniu[2].

Conform art. 36 din Legea nr. 90/2001, ministerele şi miniştrii se aprobă de Parlament, prin acordarea votului de încredere asupra Programului de guvernare şi întregii liste a Guvernului, la învestitură.

O altă prevedere ce trebuie reţinută este cuprinsă în art. 37 din lege, şi anume primul-ministru poate cere Parlamentului modificarea structurii Guvernului prin înfiinţarea, desfiinţarea sau, după caz, divizarea ori comasarea unor ministere[3]. În astfel de situaţii, prevederile art. 36 se aplică în mod corespunzător.

Ministerele au personalitate juridică şi sediul în municipiul Bucureşti.

b) În afară de ministere, pe plan central, sunt organizate şi alte organe ale administraţiei publice centrale de specialitate. Referitor la înfiinţarea altor organe de specialitate decât ministerele, în art. 116 alin. (2) din Constituţie se prevăd trei modalităţi, şi anume: acestea se pot organiza în *subordinea Guvernului*, în *subordinea ministerelor* ori ca *autorităţi administrative autonome*.

Guvernul şi ministerele, cu avizul Curţii de Conturi, pot înfiinţa organe de specialitate, în subordinea lor, numai dacă legea le recunoaşte această competenţă [art. 117 alin. (2) din Constituţie].

Autorităţile administrative autonome se pot înfiinţa *numai prin lege organică* [art. 117 alin. (3) din Constituţie].

109. Denumire. Spre deosebire de ministere, celelalte organe ale administraţiei publice centrale de specialitate poartă diferite denumiri: autorităţi naţionale, comisii, agenţii, oficii, secretariate de stat şi altele. Spre exemplu, *Autoritatea Naţională pentru Protecţia Consumatorilor*, organ de specialitate al administraţiei publice centrale, cu personalitate juridică, în subordinea Guvernului; *Comisia Naţională de Prognoză*, organ de specialitate al administraţiei publice centrale, cu personalitate juridică, în subordinea Guvernului; *Agenţia Naţională a Rezervelor de Stat*, organ de specialitate al administraţiei publice centrale, cu personalitate juridică, în subordinea Guvernului; *Oficiul Naţional de Prevenire şi Combatere a Spălării Banilor*, organ de specialitate al administraţiei publice centrale, cu personalitate juridică, în subordinea Guvernului, etc.[4]

---

[1] A se vedea *A. Iorgovan*, op. cit., vol. I, 2005, p. 446.

[2] A se vedea *T. Drăganu*, op. cit., vol. II, 1998, p. 323.

[3] În acest sens, a se vedea Hotărârea Parlamentului nr. 16/2003 privind modificarea structurii şi componenţei Guvernului (M. Of. nr. 436 din 19 iunie 2003).

[4] Un loc aparte în cadrul organelor de specialitate ale administraţiei publice centrale l-a ocupat Autoritatea Naţională de Control, organizată în subordinea Guvernului, care aplica strategia şi programul Guvernului în domeniul exercitării funcţiilor autorităţilor de control (H.G. nr. 745/2003, publicată în M. Of. nr. 496 din 9 iulie 2003). Autoritatea era condusă

Înființarea organelor administrației publice centrale de specialitate cu alte denumiri decât ministerele a fost determinată fie de necesitatea desfășurării unei activități coordonate și unitare în rezolvarea unor probleme de specialitate, fie de volumul mai restrâns de activitate care nu reclama organizarea unui minister.

110. Competența. Din punct de vedere al *competenței materiale*, ministerele și celelalte autorități ale administrației publice centrale de specialitate își desfășoară activitatea, de regulă, într-un anumit domeniu de activitate, ceea ce înseamnă că ele au o competență specializată. Chiar dacă unele dintre ele își desfășoară activitatea în mai multe domenii, respectivul minister are o competență specializată doar pentru aceste domenii. Spre exemplu, Ministerul Agriculturii, Pădurilor și Dezvoltării Rurale are o competență specializată în trei domenii: agricultură, păduri și dezvoltarea rurală.

Din punct de vedere al *competenței teritoriale*, ministerele și celelalte organe ale administrației publice centrale de specialitate își exercită atribuțiile *pe întreg teritoriul țării.*

§2. Clasificarea ministerelor și a celorlalte organe ale administrației publice centrale de specialitate

111. În funcție natura atribuțiilor pe care le exercită, ministerele și celelalte organe ale administrației publice centrale de specialitate se pot clasifica în următoarele categorii:

a) *ministere și alte organe ale administrației publice centrale de specialitate cu activitate preponderent economică* (de exemplu, Ministerul Economiei, Ministerul Transporturilor și Infrastructurii, Agenția Națională pentru Resurse Minerale, Agenția Română pentru Investiții Străine etc.);

b) *ministere și alte organe ale administrației publice centrale de specialitate cu activitate preponderent socială, culturală, științifică, educativă* (de pildă, Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale, Ministerul Culturii, Cultelor și Patrimoniului Național, Ministerul Educației, Cercetării și Inovării, Ministerul Tineretului și Sportului, Autoritatea Națională pentru Persoanele cu Handicap);

c) *ministere și alte organe ale administrației publice centrale de specialitate cu activitate preponderent de apărare a statului și ordinii de drept și de realizare a politicii externe, comunitare și euroatlantică* (bunăoară, Ministerul Afacerilor Externe, Ministerul Administrației și Internelor, Ministerul Justiției și Libertăților Cetățenești);

---

de ministrul delegat pentru coordonarea activităților de control, funcție a cărei înființare a fost aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr. 16 din 19 iulie 2003. La data de 21 ianuarie 2005, funcția de ministru delegat pentru coordonarea activităților de control a fost desființată.

d) *ministere și alte organe ale administrației publice centrale de specialitate cu activitate preponderent informațională* (de exemplu, Ministerul Comunicațiilor și al Societății Informaționale).

Organele centrale de specialitate organizate ca autorități centrale administrative autonome pot fi și ele încadrate în una sau alta din aceste categorii. Spre exemplu, Consiliul Național al Audiovizualului, autoritate publică autonomă, care își exercită atribuțiile potrivit Legii audiovizualului[1], sub controlul Parlamentului, poate fi încadrat în a doua grupă, Avocatul Poporului în cea de-a treia grupă etc.

Clasificarea ministerelor și a celorlalte autorități ale administrației publice centrale de specialitate în aceste grupe nu trebuie interpretată strâmt și exclusivist, în sensul că ele ar îndeplini numai atribuții corespunzătoare grupei din care fac parte. Dimpotrivă, pe lângă atribuțiile majoritare pe care le îndeplinesc ministerele care se încadrează într-o anumită grupă, ele pot exercita și unele atribuții caracteristice altei grupe.

112. O altă clasificare a ministerelor se poate face după criteriul rolului, respectiv al funcțiilor pe care le au în domeniile pe care le conduc, și anume:

a) *ministere de sinteză sau cu rol de sinteză*, cum sunt: Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale, Ministerul Finanțelor Publice;

b) *ministere cu rolul de autoritate de stat.* De exemplu, Ministerul Transporturilor și Infrastructurii îndeplinește rolul de autoritate de stat în domeniul transporturilor, construcțiilor și turismului;

c) *ministere care nu au rolul de sinteză și nici de autoritate de stat.* Din această categorie fac parte: Ministerul Afacerilor Externe, Ministerul Apărării Naționale, Ministerul Justiției și Libertăților Cetățenești.

§3. Organizarea și funcționarea ministerelor

113. Conform art. 46 din Legea nr. 90/2001, *conducerea ministerelor se exercită de miniștri, fiind consacrat principiul conducerii unipersonale.*

Au calitatea de miniștri numai cei care compun Guvernul României, ceilalți conducători ai organelor de specialitate ale administrației publice având alte denumiri: președinte, director, guvernator etc.

Ministrul conduce activitatea ministerului, asigurând aplicarea strategiei și a programului Guvernului în domeniul respectiv de activitate, precum și executarea legii, a ordonanțelor și hotărârilor Guvernului.

Ministrul este ordonator principal de credite, calitate în care dispune, în condițiile legii, de mijloacele materiale și fondurile bănești încredințate ministerului.

---

[1] Legea audiovizualului nr. 504/2002 (M. Of. nr. 534 din 22 iulie 2002), cu modificările ulterioare.

Totodată, ministrul reprezintă ministerul în raporturile cu celelalte autorități publice, cu persoanele juridice și fizice din țară și străinătate, precum și în justiție.

114. În lege se proclamă regula potrivit căreia *rolul, funcțiile, atribuțiile, structura organizatorică și numărul de posturi ale ministerelor se stabilesc în raport cu importanța, volumul, complexitatea și specificul activității* desfășurate și *se aprobă prin hotărâre a Guvernului*[1]. Din dispozițiile art. 59 din Legea nr. 90/2001 rezultă că doar organizarea și funcționarea ministerelor privind apărarea națională și ordinea publică trebuie stabilită prin legi speciale, pentru *celelalte ministere fiind suficiente hotărî ale Guvernului.* Organizarea și funcționarea Ministerului Apărării Naționale este reglementată prin lege specială (Legea nr. 346/2006), cât privește ordinea publică, nu există un minister al ordinii publice[2], ci doar Ministerul Administrației și Internelor.

115. Pe lângă ministru funcționează colegiul ministerului, ca organ consultativ[3]. Ministrul, prin ordin, aprobă *componența și regulamentul de funcționare* a colegiului ministerului[4].

Colegiul ministerului se întrunește, *la cererea și sub președinția ministrului*, pentru dezbaterea unor probleme privind activitatea ministerului. Colegiul ministrului are doar *rol consultativ*, drept urmare, ministrul poate hotărî în domeniul de activitate pe care îl conduce cu sau fără consultarea acestuia, nefiind obligat să țină seama de recomandările colegiului[5].

116. În fiecare minister se organizează cabinetul ministrului, cu personal propriu, căruia nu i se aplică prevederile legii privind statutul funcționarului public.

117. În funcție de natura atribuțiilor, unele ministere pot avea în domeniul lor de activitate *compartimente în străinătate*[6], stabilite prin hotărâre a Guvernului. În concret, Ministerul Afacerilor Externe are în străinătate misiuni diplomatice și oficii consulare care se înființează ori desființează, respectiv își schimbă rangul cu aprobarea Președintelui României, la propunerea Guvernului[7].

---

[1] Articolul 40 alin. (1) din Legea nr. 90/2001.

[2] În mod corect se arată că referirea la minister al „ordinii publice" este imprecisă și confuză (*D. Apostol Tofan*, op. cit., 2008, p. 241).

[3] Articolul 52 alin. (1) din Legea nr. 90/2001.

[4] Articolul 52 alin. (2) din Legea nr. 90/2001.

[5] Colegiul ministerului se compune, de regulă, din: secretari de stat, subsecretari de stat, directori generali și directori, șeful compartimentului juridic și alți șefi de compartimente din cadrul ministerului, precum și alte persoane, stabilite de ministru.

[6] Înființarea, desființarea sau schimbarea rangului misiunilor diplomatice și oficiilor consulare se aprobă de Președintele României, la propunerea Guvernului [art. 41 alin. (2) din Legea nr. 90/2001].

[7] A se vedea *E. Albu*, op. cit., p. 179.

118. În activitatea de conducere a ministerului, ministrul este ajutat de unul sau mai mulţi secretari de stat, potrivit hotărârii Guvernului de organizare şi funcţionare a ministerului[1]. În cazul în care *ministrul,* din diferite motive, *nu îşi poate exercita atribuţiile curente,* va desemna secretarul de stat care exercită aceste atribuţii, înştiinţându-l pe primul-ministru despre aceasta. Secretarii de stat exercită atribuţiile delegate de ministru.

119. Secretarul general al ministerului este funcţionar public de carieră, numit prin concurs sau examen, pe criterii de profesionalism[2].

Rolul său este de a asigura *stabilitatea funcţionării ministerului, continuitatea conducerii şi realizarea legăturilor funcţionale între structurile ministerului.*

Dintre principalele atribuţii ale secretarului general, stipulate în art. 49 alin. (2) din Legea nr. 90/2001, menţionăm:

– coordonează buna funcţionare a compartimentelor şi activităţilor cu caracter funcţional din cadrul ministerului şi asigură legătura operativă dintre ministru şi conducătorii tuturor compartimentelor din minister şi unităţile subordonate;

– colaborează cu compartimentele de specialitate din cadrul Secretariatului General al Guvernului, cu secretarii generali din celelalte ministere, precum şi cu secretarii judeţelor şi cu directorii generali din prefectură, în probleme de interes comun;

– primeşte şi transmite spre avizare ministerelor proiectele de acte normative iniţiate de minister şi asigură avizarea actelor normative primite de la alţi iniţiatori etc.

Secretarul general al ministerului poate îndeplini şi alte însărcinări prevăzute de regulamentul de organizare şi funcţionare a ministerului ori încredinţate de ministru.

În realizarea atribuţiilor ce-i revin, secretarul general poate fi ajutat de *unul sau doi adjuncţi, care şi ei sunt funcţionari publici de carieră,* numiţi prin concurs sau examen.

120. Structura organizatorică a ministerelor. Pentru a-şi putea desfăşura activitatea, fiecare minister are o anumită structură organizatorică prevăzută chiar de hotărârea Guvernului prin care este înfiinţat. Şi celelalte organe ale administraţiei publice centrale de specialitate au structuri organizatorice proprii, stabilite prin actele de înfiinţare.

Structura organizatorică a ministerelor este compusă dintr-un anumit număr de compartimente, care diferă în funcţie de obiectivele şi sarcinile pe care ministerele le au de îndeplinit. În principiu, structura organizatorică a ministerelor poate cuprinde: birouri, servicii, direcţii, direcţii generale, inspecţii şi departamente. În cadrul unor ministere funcţionează *agenţii* organizate la nivel de direcţie generală

[1] Articolul 47 din Legea nr. 90/2001.

[2] Articolul 49 alin. (1) din Legea nr. 90/2001.

sau serviciu și *inspectorate* ce pot fi organizate la nivel de direcție, aflate în directa coordonare a șefilor de departament.

Mai trebuie reținut că structurile de control, inspecție și audit se află în directa subordonare a ministrului, pentru efectuarea de controale disciplinare, inspecții tehnice sau orice verificări de natură financiară[1].

Toate compartimentele formează *aparatul propriu* sau *aparatul tehnic* al ministerelor. Sarcinile și atribuțiile diferitelor compartimente se stabilesc prin regulamentul de funcționare a ministerului, *aprobat prin ordin al ministrului*. În principiu, subdiviziunile care compun acest aparat *nu au atribuții proprii, nu sunt subiecte de drept administrativ* și nu pot emite acte administrative; ele nu au nici personalitate juridică.

Ministrul conduce aparatul propriu al ministerului, stabilit prin hotărâre a Guvernului, numește și eliberează din funcție personalul acestuia. Totodată, atribuțiile compartimentelor ministerelor se stabilesc prin regulamentul de organizare și funcționare a ministerului, aprobat prin ordin al ministrului.

Guvernul poate aproba modificări ulterioare în structura ministerelor, a organelor de specialitate, serviciilor publice deconcentrate și a instituțiilor subordonate acestora numai în limita alocațiilor bugetare[2].

De asemenea, Guvernul poate dispune prin hotărâre modificări în organizarea și funcționarea ministerelor, precum și transferul unor activități de la un minister la altul ori la organe de specialitate din subordinea Guvernului[3].

Personalul din aparatul de lucru al ministerelor și al celorlalte organe centrale de specialitate, care are calitatea de funcționar public, se bucură de toate drepturile și obligațiile prevăzute în Legea privind Statutul funcționarului public.

§4. Atribuțiile generale ale miniștrilor

121. În art. 53 din Legea nr. 90/2001 sunt prevăzute *atribuțiile generale* pe care miniștrii le îndeplinesc în domeniul lor de activitate. Dacă examinăm hotărârile Guvernului prin care au fost organizate ministerele, observăm că în cadrul acestora sunt prevăzute *atribuțiile ministerelor, și nu ale miniștrilor.*

În al doilea rând, se constată că, în aceste hotărâri de Guvern, la cele mai multe ministere, *mai întâi sunt precizate funcțiile* pe care respectivul minister le îndeplinește în vederea realizării politicii Guvernului în domeniul său de activitate și apoi sunt enumerate *principalele atribuții pe care le îndeplinește*; la alte ministere sunt prevăzute *anumite principii și apoi atribuțiile*; în fine, la cea de-a treia categorie *sunt stipulate direct atribuțiile* pe care ministerele le îndeplinesc în realizarea obiectului lor de activitate.

---

[1] A se vedea *E. Albu*, op. cit., p. 189.
[2] Articolul 55 alin. (2) din Legea nr. 90/2001.
[3] Articolul 56 din Legea nr. 90/2001.

122. Revenind la atribuţiile generale ale miniştrilor[1], prevăzute în art. 53 alin. (1) din Legea nr. 90/2001, acestea sunt următoarele:

– organizează, coordonează şi controlează aplicarea legilor, ordonanţelor şi hotărârilor Guvernului, a ordinelor şi instrucţiunilor emise potrivit legii, cu respectarea limitelor de autoritate şi a principiului autonomiei locale a instituţiilor publice şi a agenţilor economici;

– elaborează şi avizează proiecte de lege, ordonanţe, hotărâri ale Guvernului, în condiţiile stabilite prin metodologia aprobată de Guvern;

– acţionează pentru aplicarea strategiei proprii a ministerului, integrată celei de dezvoltare economico-socială a Guvernului;

– fundamentează şi elaborează propuneri pentru bugetul anual, pe care le înaintează Guvernului;

– urmăresc proiectarea şi realizarea investiţiilor din sistemul ministerului, în baza bugetului aprobat;

– reprezintă interesele statului în diferite organe şi organisme internaţionale, în conformitate cu acordurile şi convenţiile la care România este parte şi cu alte înţelegeri stabilite în acest scop, şi dezvoltă relaţii de colaborare cu organe şi organizaţii similare din alte state şi cu organizaţii internaţionale ce interesează domeniul lor de activitate;

– iniţiază şi negociază, din împuternicirea Preşedintelui României sau a Guvernului, în condiţiile legii, încheierea de convenţii, acorduri şi alte înţelegeri internaţionale sau propun întocmirea formelor de aderare la cele existente;

– urmăresc şi controlează aplicarea convenţiilor şi acordurilor internaţionale la care România este parte şi iau măsuri pentru realizarea condiţiilor în vederea integrării în structurile europene sau în alte organisme internaţionale;

– coordonează şi urmăresc elaborarea şi implementarea de politici şi strategii în domeniile de activitate ale ministerului, potrivit strategiei generale a Guvernului;

– avizează, în condiţiile legii, înfiinţarea organismelor neguvernamentale şi cooperează cu acestea în realizarea scopului pentru care au fost create;

– colaborează cu instituţiile de specialitate pentru formarea şi perfecţionarea pregătirii profesionale a personalului din sistemul lor;

– aprobă, după caz, editarea publicaţiilor de specialitate şi informare.

Mai trebuie reţinut că miniştrii exercită în domeniul lor de activitate şi *alte atribuţii specifice* stabilite prin acte normative[2].

Miniştrii îşi îndeplinesc atribuţiile ce le revin folosind aparatul propriu al ministerelor, precum şi prin instituţiile aflate în subordonarea, coordonarea sau autoritatea ministerelor.

---

[1] Potrivit art. 53 alin. (4) din Legea nr. 90/2001, *miniştrii de stat* coordonează, sub conducerea primului-ministru, realizarea programului de guvernare acceptat de Parlament într-un domeniu de activitate, scop în care conlucrează cu miniştrii care răspund de îndeplinirea acestui program în cadrul ministerelor pe care le conduc.

[2] Articolul 53 alin. (2) din Legea nr. 90/2001.

§5. Actele miniștrilor

123. În art. 46 alin. (3) din Legea nr. 90/2001 se prevede doar că, în exercitarea atribuțiilor ce îi revin, *ministrul emite ordine și instrucțiuni* în condițiile legii, fără alte detalieri.

În hotărârile guvernamentale de organizare și funcționare a ministerelor se arată că, în exercitarea atribuțiilor prevăzute de lege și a conducerii ministerului, ministrul (conducătorul organului administrației publice centrale de specialitate) emite *ordine și instrucțiuni*. În schimb, nu se întâlnește nicio precizare despre caracterul normativ sau individual al ordinelor și instrucțiunilor sau despre situațiile în care se recurge la una sau cealaltă categorie. Totuși, în anumite hotărâri ale Guvernului, de organizare și funcționare a unor organe ale administrației publice centrale de specialitate, se fac asemenea mențiuni[1].

124. Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative conține unele precizări în acest sens. Conform art. 2 alin. (2) din lege, normele de tehnică legislativă definesc părțile constitutive ale actului normativ, structura, forma și modul de sistematizare a conținutului acestuia, procedeele tehnice privind modificarea, completarea, abrogarea, publicarea și republicarea actelor normative, precum și limbajul și stilul actului normativ.

În continuare, se arată că *actele normative date în exercitarea legilor, ordonanțelor sau a hotărârilor Guvernului se emit în limitele și potrivit normelor care le ordonă*. Proiectele de acte normative se supun spre adoptare însoțite de o expunere de motive, o notă de fundamentare sau un referat de aprobare, precum și de un studiu de impact, după caz[2].

În art. 75 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, se stipulează că *ordinele cu caracter normativ și alte asemenea acte* ale conducătorilor ministerelor și ai celorlalte organe ale administrației publice centrale de specialitate sau ale autorităților autonome se emit numai pe baza și în executarea legilor, a hotărârilor și a ordonanțelor Guvernului. În formula introductivă a acestor acte normative vor fi cuprinse toate temeiurile juridice prevăzute la art. 40 alin. (4) din lege[3].

Ordinele, instrucțiunile și alte asemenea acte trebuie *să se limiteze strict* la cadrul stabilit de actele pe baza și în executarea cărora au fost emise și nu pot

---

[1] Bunăoară, în art. 9 alin. (5) din H.G. nr. 1210/2004 privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Cadastru și Publicitate Imobiliară se prevede că „În exercitarea atribuțiilor ce îi revin, directorul general emite ordine cu caracter normativ și individual. Ordinele cu caracter normativ se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I" (M. Of. nr. 718 din 9 august 2004).

[2] Articolul 6 alin. (3) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările ulterioare.

[3] Articolul 40 alin. (4) din Legea nr. 24/2000, republicată, se referă la autoritatea emitentă, denumirea generică a actului, în funcție de natura sa juridică, precum și temeiurile juridice pe baza și în executarea cărora actul a fost emis.

conţine *soluţii care să contravină* prevederilor acestora[1]. Totodată, ordinele şi instrucţiunile se vor elabora în termenul prevăzut de actul superior sau, după caz, într-un termen util care să facă posibilă aducerea lor la îndeplinire.

125. Din activitatea practică a ministerelor s-a constatat că instrucţiunile au totdeauna caracter normativ, şi anume ele cuprind reguli de conduită cu caracter general şi impersonal, care se aplică la un număr nelimitat de cazuri, prin care miniştrii stabilesc, pe baza şi în executarea legii şi a hotărârilor şi ordonanţelor Guvernului, anumite detalii în vederea aplicării acestora.

126. Ordinele pot avea atât caracter normativ, cât şi individual. *Ordinele cu caracter normativ* cuprind reguli cu caracter general şi impersonal[2], care sunt elaborate pentru aplicarea unor dispoziţii legale. Ordinele cu caracter normativ au aceeaşi forţă juridică la fel ca instrucţiunile cu acest caracter.

Ordinele cu caracter individual[3] se aplică unor subiecte dinainte determinate şi ele cuprind reguli de conduită cu aplicaţie limitată.

Se constată că, în practică, miniştrii şi ceilalţi conducători ai organelor de specialitate ale administraţiei publice centrale recurg mai frecvent la ordine şi mai rar la instrucţiuni.

127. Tot în activitatea practică a miniştrilor se întâlnesc şi acte ce poartă alte denumiri, cum sunt: *circulare, decizii, rezoluţii, norme, precizări, norme metodologice* şi altele.

În literatura noastră de specialitate, s-a subliniat că cele mai multe dintre aceste acte nu se deosebesc de instrucţiuni, nici din punctul de vedere al cuprinsului, nici din punctul de vedere al procedurii de elaborare[4]. Astfel, ele apar ca manifestări directe ale voinţei ministrului concretizate în acte juridice cu caracter normativ. În schimb, alte acte[5], cum ar fi *autorizaţiile*, au caracter individual şi se aseamănă cu ordinele individuale.

128. Conducătorii celorlalte organe ale administraţiei publice centrale de specialitate emit *ordine şi instrucţiuni*. Totodată, şi în activitatea lor se întâlnesc acte cu alte denumiri, şi anume norme metodologice, circulare şi altele.

---

[1] Articolul 76 din Legea nr. 24/2000, republicată.

[2] A se vedea, de exemplu, Ordinul Ministerului Economiei şi Finanţelor şi Agenţiei Naţionale de Administrare Fiscală nr. 1009/2007 privind procedurile de selecţie a practicienilor în insolvenţă agreaţi de Agenţia Naţională de Administrare Fiscală (M. Of. nr. 543 din 9 august 2007).

[3] A se vedea, de exemplu, Ordinul Ministerului Agriculturii, Pădurilor şi Dezvoltării Rurale nr. 588/2006 privind schimbarea sediului Sucursalei teritoriale Mureş-Olt a Administraţiei Naţionale a Îmbunătăţirilor Funciare (M. Of. nr. 588 din 7 iulie 2006).

[4] A se vedea *T. Drăganu*, op. cit., 1972, p. 435.

[5] Pentru caracterizarea altor acte emise de miniştrii, a se vedea şi *E. Albu*, op. cit., p. 191-192.

§6. Răspunderea miniștrilor

129. Conform art. 35 alin. (3) din Legea nr. 90/2001, miniștrii răspund de întreaga activitate a ministerului în fața Guvernului, precum și, în calitate de membri ai Guvernului, în fața Parlamentului.

După cum se observă, se instituie o dublă responsabilitate[1] pentru miniștri. În calitate de conducători ai ministerelor, miniștrii răspund față de Guvern, în subordinea cărora sunt organizate ministerele, iar ca membri ai Guvernului, învestiți în funcție de către Parlament, fiecare ministru răspunde în fața acestuia, solidar cu ceilalți membri ai Guvernului.

§7. Serviciile publice deconcentrate ale ministerelor

130. Prin revizuirea Constituției, în art. 123 alin. (2), *serviciile publice ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale* sunt numite, în mod corect, *„deconcentrate"*, în loc de „descentralizate".

Termenul „deconcentrate" reflectă raporturile reale dintre ministere și structurile acestora din teritoriu, care se află în subordinea lor. Vechea denumire, aceea de „servicii publice *descentralizate* ale ministerelor", era în contradicție cu relațiile de dependență între aceste servicii publice și ministere, precum și cu controlul ierarhic exercitat de acestea din urmă asupra celor dintâi.

Sesizându-se aceste contradicții, se propunea, înainte de adoptarea Legii nr. 90/2001, ca viitoarea lege de organizare și funcționare a ministerelor să cuprindă dispoziții explicite despre raporturile dintre ministere și serviciile lor publice „descentralizate"[2]. În acest sens, art. 43-44 din Legea nr. 90/2001, care au ca obiect aceste servicii publice, sunt binevenite. Astfel, în art. 43 se arată că ministerele pot avea *în subordinea lor* servicii publice, care funcționează în unitățile administrativ-teritoriale. Deși în art. 44 se utilizează, în continuare și în mod surprinzător, tot termenul de „servicii publice descentralizate ale ministerelor", în realitate, este vorba de *serviciile publice deconcentrate*, aflate în subordinea ministerelor.

Înființarea sau *desființarea* serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe centrale din unitățile administrativ-teritoriale, obiectul de activitate, structura organizatorică, numărul și încadrarea personalului, criteriile de constituire a compartimentelor și funcțiile de conducere ale acestora *se aprobă prin ordin al ministrului*, respectiv al *conducătorului* organului de specialitate în subordinea căruia aceste servicii sau organe își desfășoară activitatea[3]. Tot *ministrul*

---

[1] A se vedea *M. Preda*, op. cit., 2002, p. 110.

[2] A se vedea, în acest sens, *R.N. Petrescu*, Drept administrativ, Ed. Cordial Lex, 2001, p. 104.

[3] Articolul 44 alin. (1) din Legea nr. 90/2001.

este cel care *numeşte şi eliberează din funcţie conducătorii serviciilor* publice deconcentrate.

Din cele de mai sus rezultă cu claritate că între ministere şi serviciile lor publice deconcentrate se stabilesc *relaţii de subordonare* şi că primele exercită controlul ierarhic, cu toate prerogativele caracteristice acestei forme de control.

În acest context, ni se pare reuşită caracterizarea serviciilor publice deconcentrate, de către un autor francez, ca „prelungiri în teritoriu ale ministerelor"[1].

În final, menţionăm câteva dintre aceste servicii publice deconcentrate, care funcţionează în teritoriu, de regulă în judeţe: direcţiile pentru agricultură şi dezvoltare rurală; direcţiile sanitare veterinare judeţene şi a municipiului Bucureşti; Inspectoratele şcolare judeţene şi al municipiului Bucureşti; direcţiile de sănătate publică judeţene şi al municipiului Bucureşti.

§8. Autorităţi, instituţii şi alte unităţi aflate în subordinea, coordonarea ori sub autoritatea ministerelor

131. Conform art. 116 alin. (2) din Constituţie, alte organe de specialitate se pot organiza în subordinea Guvernului ori a ministerelor sau ca autorităţi administrative autonome. Potrivit legii, *conducătorii organelor de specialitate din subordinea ministerului* sunt numiţi şi eliberaţi din funcţie de ministru.

În temeiul reglementărilor constituţionale, în art. 42 din Legea nr. 90/2001 se prevede că *ministerele pot înfiinţa în subordinea lor organe de specialitate, cu avizul Curţii de Conturi*, iar ministrul numeşte şi eliberează din funcţie conducătorii organelor de specialitate din subordinea ministerului[2].

132. În ceea ce priveşte celelalte instituţii şi unităţi aflate în subordinea ministerelor, denumirea lor este foarte variată şi diferă de la un minister la altul, ca şi numărul lor. De exemplu, în subordinea Ministerului Educaţiei, Cercetării şi Inovării, funcţionează instituţii de învăţământ superior de stat (universităţi, Academia de Studii Economice din Bucureşti, Academia Naţională de Educaţie Fizică şi Sport din Bucureşti, Şcoala Naţională de Studii Politice şi Administrative din Bucureşti); biblioteci centrale şi pedagogice; casele universitarilor; casele de cultură studenţeşti şi cluburi sportive studenţeşti; instituţii şi unităţi de cercetare ştiinţifică, dezvoltare tehnologică şi inovare .

133. Atribuţiile miniştrilor cu privire la unităţile subordonate. În hotărârile Guvernului de organizare şi funcţionare ale ministerelor se prevede, de regulă, că

---

[1] A se vedea *Fr. Chauvin*, Administration de l'État, 5e éd., Dalloz, Paris, 1998, p. 100.

[2] Astfel, în subordinea Ministerului Administraţiei şi Internelor este organizat, ca organ de specialitate al administraţiei publice centrale, Inspectoratul Naţional pentru Situaţii de Urgenţă, organ central al administraţiei publice.

structura organizatorică, regulamentul de organizate și funcționare a unităților din subordine se stabilesc prin *ordin al ministrului* în condițiile legii. De asemenea, în unele din aceste hotărâri de Guvern se mai stabilește că normativele personale, criteriile de constituire a compartimentelor și statele de funcții pentru instituțiile publice subordonate, finanțate de la bugetul de stat, se stabilesc prin ordin al ministrului, în condițiile legii.

Controlul exercitat de ministere asupra unităților din subordine întrunește caracteristicile *controlului ierarhic*. Drept urmare, acest control include dreptul de a anula, uneori chiar de a modifica actele celor subordonați, atât pentru motiv de ilegalitate, cât și pentru motiv de inoportunitate, în cazurile în care se constată existența unor asemenea acte, precum și de a suspenda acele acte dacă în privința legalității sau oportunității lor există îndoieli.

134. Referitor la instituțiile și unitățile aflate în subordinea, coordonarea ori sub autoritatea ministerelor, menționăm că numărul și denumirea lor variază în raport de specificul domeniului de activitate al fiecărui minister. Examinarea oricărui act normativ de organizare și funcționare a unui ministere ne arată câte structuri organizatorice are în subordinea, coordonarea sau sub autoritatea lui, acestea putând fi instituții, regii autonome, societăți comerciale, companii naționale etc. Astfel, un anumit minister poate să aibă un număr mare de asemenea structuri care funcționează sub autoritatea sa, în timp ce altul are un număr redus de unități care se află sub autoritatea sau în coordonarea sa.

Dat fiind că în Legea nr. 90/2001 nu se întâlnesc dispoziții care să reglementeze raporturile dintre aceste instituții și unități, pe de o parte, și ministere, pe de altă parte, există situații contradictorii, bunăoară, în cazul unul minister, regii autonome, companii naționale sau societăți comerciale funcționează sub *autoritatea* acestuia, în schimb, în cazul altui minister, aceleași entități funcționează în *coordonarea* sau în *subordinea* acestuia[1].

[1] A se vedea *E. Albu*, op. cit., p. 182.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul al IV-lea.
Organizarea și funcționarea autorităților administrative autonome

135. Autoritățile administrative centrale autonome. *Posibilitatea înființării autorităților administrative centrale autonome este prevăzută în art. 117 alin. (3) din Constituție.* Textul stipulează că „Autorități administrative autonome se pot înființa prin lege organică".

Unele din aceste autorități sunt reglementate chiar în dispozițiile Legii fundamentale, de exemplu, Consiliul Suprem de Apărare a Țării (art. 119); Avocatul Poporului (art. 58-60); Consiliul Legislativ (art. 79); Curtea de Conturi (art. 140).

Alte asemenea autorități au fost înființate prin legi organice, bunăoară, Consiliul Concurenței; Comisia Națională a Valorilor Mobiliare; Consiliul Național pentru Studierea Arhivelor Securității etc.

Cu privire la autoritățile administrative autonome reglementate în dispozițiile Constituției, se arată că ele au un „statut constituțional", în timp ce celelalte înființate prin legi organice au „un statut legal"[1].

Chiar dacă înființarea și denumirea unor autorități administrative autonome sunt stabilite în Constituție, organizarea, funcționarea și atribuțiile lor sunt concretizate prin lege organică.

Unele dintre autoritățile administrative centrale autonome au constituite structuri organizatorice proprii și la nivelul județului (de exemplu, Curtea de Conturi, Serviciul Român de Informații), altele sunt organizate numai la nivel central (de exemplu, Consiliul Suprem de Apărare a Țării; Consiliul Legislativ).

Organizarea în țara noastră a unor asemenea autorități, cu atribuții de control sau de coordonare, independente de Guvern, se înscrie în tendința generală care caracterizează legislația occidentală a ultimilor ani, și anume *creșterea numerică a autorităților administrative independente*, create la nivel central, *autonome* față de Guvern și uneori față de Șeful Statului.

Au calitatea de autorități administrative centrale autonome: Consiliul Suprem de Apărare a Țării; Serviciul Român de Informații; Serviciul de Informații Externe; Serviciul de Protecție și Pază; Serviciul de Telecomunicații Speciale; Avocatul Poporului; Consiliul Național al Audiovizualului; Societatea Română de Radiodifuziune; Societatea Română de Televiziune; Consiliul Național pentru Studierea Arhivelor Securității ca Poliție Politică; Consiliul Economic și Social; Banca Națională a României; Consiliul Legislativ; Consiliul Național de Evaluare și Acreditare Academică; Curtea de Conturi; Comisia Națională a Valorilor Mobiliare.

---

[1] A se vedea *I. Vida*, op. cit., p. 140.

După cum se observă, autoritățile administrative centrale autonome au denumiri variate (consiliu, serviciu, comisie, colegiu etc. și își desfășoară activitatea în domenii diferite), dar, cu toate acestea, prezintă anumite trăsături specifice, pe care le vom releva în continuare.

136. Trăsăturile autorităților administrative centrale autonome[1]. a) *Aceste autorități fac parte din administrația publică centrală de specialitate.* Ca și ministerele și celelalte organe centrale subordonate Guvernului, autoritățile administrative autonome exercită o activitate executivă, adică organizează aplicarea și execută în concret legile, asigurând buna funcționare a serviciilor publice instituite în acest scop.

Faptul că unele autorități administrative centrale autonome funcționează pe lângă Parlament (de exemplu, Consiliul Legislativ) sau că ele prezintă rapoarte de activitate în fața Parlamentului (de pildă, Serviciul Român de Informații) nu influențează asupra naturii lor juridice, ele făcând parte din categoria organelor administrative centrale de specialitate.

b) *Autoritățile administrative centrale autonome sunt independente,* ceea ce înseamnă că nu se află în subordinea Guvernului sau a vreunui minister. Desigur, ele trebuie să execute ordonanțele și hotărârile Guvernului.

Pe de altă parte, aceste autorități nu se află nici în subordinea Președintelui României, pentru că reglementările Constituției nu admit crearea unor organe administrative nici pe lângă și nici în subordinea acestuia.

c) *Cele mai multe dintre aceste autorități au un caracter colegial* (bunăoară, Consiliul Suprem de Apărare a Țării, Consiliul Național al Audiovizualului, Consiliul Concurenței, Curtea de Conturi).

d) *Majoritatea autorităților administrative centrale autonome dispun de putere de decizie,* care se manifestă prin emiterea actelor administrative de autoritate individuale. În principiu, legalitatea acestor acte poate fi controlată, în mod direct, pe calea contenciosului administrativ.

e) *Membrii autorităților administrative centrale autonome* sau, uneori, directorii lor sunt numiți fie direct prin decizia uneia sau a celor două Camere ale Parlamentului, fie la propunerea unei comisii permanente a Camerei Deputaților sau Senatului, fie prin alte metode[2].

f) *Autoritățile administrative centrale autonome depind într-o formă sau alta de Parlament.* Dependența lor față de Parlament se manifestă diferit. Astfel, raportat la alte autorități administrative centrale autonome, Consiliul Legislativ se găsește

---

[1] Cu privire la aceste trăsături, a se vedea *R.N. Petrescu,* Le rôle et les caracteristiques des autorités administratives centrales independants en Roumanie, în Revista transilvană de științe administrative nr. 1/2001, p. 114-115.

[2] A se vedea *T. Drăganu,* Tendințe de limitare a rolului în stat a Guvernului, prin multiplicarea exagerată a autorităților centrale autonome ale administrației publice, în R.D.C. nr. 12/2000, p. 68.

într-o relație de dependență mai strictă, deoarece, conform art. 79 din Constituție, este organ de specialitate al Parlamentului.

Dependența altor autorități administrative centrale se manifestă prin controlul exercitat de către Parlament asupra activității acestora, bunăoară, în cazul Serviciului Român de Informații, sau prin examinarea rapoartelor pe care trebuie să le prezinte în fața Parlamentului, cum este cazul Consiliului Suprem de Apărare a Țării sau al Curții de Conturi.

Oricare ar fi modul în care se realizează *dependența* acestor autorități față de Parlament, ea *trebuie prevăzută expres în legile organice* care reglementează organizarea și funcționarea lor.

În plus, mai trebuie reținut că dependența autorităților administrative centrale autonome are un caracter direct, spre deosebire de ministere, care răspund în fața Parlamentului prin intermediul Guvernului[1].

137. Autoritățile administrative independente în unele țări europene[2]. Denumirea de *„autorități administrative independente"* este întrebuințată pentru organele administrative înființate la nivel central, care se caracterizează prin independența lor față de Guvern și ierarhiile administrative.

Ultimii ani s-au caracterizat prin creșterea numărului autorităților administrative independente într-o serie de state europene. Acest fenomen este interpretat fie ca o mărturie a dorinței de modernizare a administrației tradiționale[3], fie ca un eșec sau neadaptare a structurilor administrative tradiționale, dar, în egală măsură, și a jurisdicției, pentru aspectele cele mai noi ale administrației[4].

S-a mai afirmat că autoritățile administrative independente reprezintă creația cea mai originală a acestor ani[5].

a) *În Franța*, noțiunea de autoritate administrativă independentă apare pentru prima dată în Legea din 6 ianuarie 1978 referitoare la informații, fișiere și libertăți, chiar dacă se recunoaște că în anul 1941 a fost creată o asemenea autoritate, și anume Comisia Centrală a Băncilor[6].

Calitatea de autoritate administrativă independentă este prevăzută expres în unele acte normative care reglementează organizarea și funcționarea lor.

Astfel, *Comisia Națională de Informatică și Libertăți* (înființată prin Legea nr. 6 ianuarie 1978) are ca scop supravegherea dispozițiilor referitoare la constituirea și utilizarea fișierelor cu respectarea drepturilor și libertăților administraților. Legea

---

[1] A se vedea *T. Drăganu*, op. cit., vol. II, 1998, p. 321.

[2] Cu privire la această problemă, a se vedea *R.N. Petrescu*, Noțiunea și trăsăturile autorităților administrative independente în unele țări europene, în Revista Transilvană de Științe Administrative nr. 2/2000, p. 74 și urm.

[3] A se vedea *J. Rivero, J. Waline*, op. cit. 1994,, p. 302.

[4] A se vedea *A. de Laubadère, J.C. Vénezia, Y. Gaudemet*, op. cit., p. 94.

[5] A se vedea *Fr. Chauvin*, op. cit., p. 10.

[6] A se vedea *A. von Lang, G. Gondouin, V. Inserguet-Brisset*, Dictionnaire de droit administratif, Montchrestien, Paris, 1999, p. 37.

califică în mod expres Comisia drept autoritate administrativă autonomă și precizează că „membrii săi nu primesc instrucțiuni de la nicio altă autoritate".

Consiliul Superior al Audiovizualului a fost organizat prin Legea din 17 ianuarie 1989 în locul Comisiei Naționale pentru Comunicare și Libertăți. Consiliul Superior al Audiovizualului este calificat „autoritate independentă", cu rolul de a regla sectorul public și privat al radioului și televiziunii.

Comisia Operațiunilor de Bursă (înființată prin Ordonanța din 28 septembrie 1967) veghează la corecta realizare a operațiunilor de Bursă.

Această Comisie *este calificată autoritate administrativă independentă* și atribuțiile ei au fost mărite prin Legea din 2 august 1989, respectiv prin Legea din 2 iulie 1996.

Mediatorul Republicii înființat prin Legea din 13 ianuarie 1989 *este calificat autoritate independentă.* Acesta exercită un control cu trăsături proprii, care-l deosebește de controlul jurisdicțional, cât și de controalele administrative tradiționale, asupra ansamblului administrației, inclusiv asupra colectivităților locale, serviciilor publice descentralizate și organismelor autorizate să desfășoare servicii publice.

Chiar dacă prin reglementările legale alte autorități ale administrației publice nu sunt calificate expres ca „independente", dar întrunesc trăsăturile caracteristice ale acestora, doctrina le consideră făcând parte din categoria autorităților administrative independente.

b) În *Irlanda* funcționează o serie de organisme publice care pot fi considerate independente, de exemplu, Comisia Independentă de Radio și Televiziune, Banca Centrală a Irlandei, Agenția pentru Combaterea Sărăciei, Ombudsman-ul etc.

În *Luxemburg* este organizat Consiliul Economic și Social.

În *Spania,* instituția Apărătorul Poporului (*Defensor del Pueblo*) este prevăzută în Constituție și reglementată prin lege organică. De asemenea, Curtea de Conturi este prevăzută în Constituție, legea organică reglementând compunerea, organizarea și funcționarea ei.

În *Italia* și *Portugalia* funcționează Curtea de Conturi, precum și instituțiile *„Difensori civici"*, respectiv *„Provedor de justica"*.

În *Regatul Unit al Marii Britanii,* după anul 1970 s-a impus termenul de *„Quango"* (*Quasi-autonomous non-guvernamental organization*), desemnând trei tipuri de organisme care au un anumit rol în procesul administrativ al Regatului Unit, dar ele nu sunt departamente ministeriale sau structuri ale acestora[1].

[1] A se vedea *J. Ziller,* Administrations comparés, Montchrestien, Paris, 1993, p. 331.

Titlul al II-lea. Administrația publică locală

Capitolul I. Considerații introductive privind administrația publică locală. Principiile organizării administrației publice locale

§1. Privire asupra organizării administrativ-teritoriale a statului

138. Sarcinile complexe ale statului nostru, ca și nevoile felurite și multiple ale persoanelor fizice nu pot fi realizate, respectiv satisfăcute numai de autoritățile administrației publice centrale. Pe de altă parte, dacă aceste organe centrale ar avea în competența lor și rezolvarea tuturor problemelor – foarte numeroase – legate de viața locală, ele ar trebui să ducă o muncă foarte apăsătoare pentru posibilitățile lor și s-ar afla în situația de a nu-și mai putea consacra activitatea pentru îndeplinirea sarcinilor fundamentale privitoare la problemele generale de stat[1]. Pentru acest motiv, în cadrul statului sunt create unități administrativ-teritoriale înzestrate cu autorități care exercită administrația publică legată de viața locală.

În art. 3 alin. (3) din Constituție se prevede că teritoriul este organizat, sub aspect administrativ, în *comune*, *orașe* și *județe*. În condițiile legii, unele orașe sunt declarate municipii.

Potrivit art. 20 alin. (1) din Legea administrației publice locale nr. 215/2001, republicată[2], comunele, orașele, municipiile și județele sunt unități administrativ-terito-

---

[1] A se vedea *T. Drăganu*, op. cit., vol. I, 1998, p. 201.

[2] Legea nr. 215/2001 a fost republicată în M. Of. nr. 123 din 20 februarie 2007, în temeiul art. III din Legea nr. 286/2006 pentru modificarea și completarea Legii administrației publice locale nr. 215/2001 (M. Of. nr. 621 din 18 iulie 2006), dându-se textelor o nouă numerotare. Legea nr. 215/2001, republicată, a fost modificată și completată prin O.U.G. nr. 20/2008 (M. Of. nr. 77 din 7 martie 2008), prin Legea nr. 35/2008 pentru alegerea camerei Deputaților și Senatului și pentru modificarea și completarea Legii nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, a Legii administrației publice locale nr. 215/2001 și a Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali (M. Of. nr. 196 din 13 martie 2008), prin O.U.G. nr. 66/2008 pentru modificarea și completarea Legii administrației publice locale nr. 215/2001 și a Legii nr. 334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale, precum și pentru modificarea Legii nr. 35/2008 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului și pentru modificarea și completarea Legii nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, a Legii administrației publice locale nr. 215/2001 și a Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali (M. Of. nr. 409 din 30 mai 2008) și prin

riale în care se exercită autonomia locală și în care se organizează și funcționează autorități ale administrației publice.

Comunele pot fi formate din unul sau mai multe sate. Unele orașe pot fi declarate municipii, în condițiile legii. În municipii se pot crea subdiviziuni administrativ-teritoriale, ale căror delimitare și organizare se fac potrivit legii.

Autoritățile administrației publice locale se pot constitui și în *subdiviziunile administrativ-teritoriale ale municipiilor*[1]. Aceste autorități exercită atribuțiile prevăzute la art. 81, respectiv la art. 83 din Legea nr. 215/2001, republicată, care se aplică în mod corespunzător.

Textul art. 22 din aceeași lege se referă la delimitarea teritorială a comunelor, orașelor, municipiilor și județelor, conținutul său fiind în acord cu art. 5 din Carta europeană a autonomiei locale. Astfel, se arată că *orice modificare a limitelor teritoriale* ale comunelor, orașelor și județelor *se poate efectua numai prin lege și numai după consultarea prealabilă a cetățenilor din unitățile administrativ-teritoriale respective prin referendum*, care se organizează potrivit legii.

Înainte de modificarea Legii nr. 215/2001 prin Legea nr. 286/2006, în art. 19 se prevedea: „Comunele, orașele și județele *sunt persoane juridice de drept public* (s.n. – R.N.P.). Acestea au un patrimoniu propriu și capacitate juridică deplină". Textul menționat a rămas, dar a fost completat prin Legea nr. 286/2006. Astfel, în actualul art. 21 alin. (1) se arată, în plus, că unitățile administrativ-teritoriale *sunt subiecte juridice de drept fiscal*, titulare ale codului de înregistrare fiscală și ale conturilor deschise la unitățile teritoriale de trezorerie, precum și la unitățile bancare, și că unitățile administrativ-teritoriale sunt titulare ale drepturilor și obligațiilor ce decurg din contractele privind administrarea bunurilor care aparțin domeniului public și privat în care acestea sunt parte, precum și din raporturile cu alte persoane fizice sau juridice în condițiile legii. În legătură cu aceste completări, ne întrebăm dacă era necesar ca ele să fie conținute în Legea nr. 215/2001, republicată, sau, dimpotrivă, în alte acte normative. Bunăoară, ni se pare mai potrivit ca prevederea în sensul că unitățile administrativ teritoriale sunt subiecte juridice de drept fiscal să fie cuprinsă numai în Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale[2].

§2. Aspecte generale privind autoritățile administrației publice locale

139. Reglementarea de rang constituțional. Secțiunea a 2-a din Capitolul V, Titlul III al Constituției din 1991, republicată, se intitulează *„Administrația publică locală"*. Articolele 120-123 cuprind principiile de bază ale administrației publice locale, autoritățile administrației publice prin care se realizează autonomia locală

Legea nr. 131/2008 pentru completarea art. 116 din Legea administrației publice locale nr. 215/2001 (M. Of. nr. 485 din 30 iunie 2008).

[1] Articolul 20 alin. (5) din Legea nr. 215/2001, republicată.

[2] M. Of. nr. 618 din 18 iulie 2006.

în comune și orașe, consiliul județean, trăsăturile fundamentale ale instituției prefectului.

Prin revizuirea Constituției, la art. 120 a fost introdus alin. (2), ce conține o reglementare la standarde europene, potrivit căreia, în unitățile administrativ-teritoriale în care cetățenii aparținând unei minorități naționale au o pondere semnificativă, se asigură folosirea limbii minorității naționale respective în scris și oral în relațiile cu autoritățile administrației publice locale și cu serviciile publice deconcentrate, în condițiile prevăzute de legea organică.

140. Reglementarea de ordin legal. Sediul materiei îl constituie Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale, republicată, cu modificările ulterioare.

141. Autoritățile administrației publice prin care se realizează autonomia locală în comune, orașe și municipii sunt *consiliile locale, comunale, orășenești și municipale, ca autorități deliberative, și primarii, ca autorități executive*[1]. Consiliile locale și primarii se aleg în condițiile prevăzute de Legea pentru alegerea autorităților administrației publice locale.

Consiliile locale și primarii funcționează ca autorități ale administrației publice locale și rezolvă treburile publice din comune, orașe și municipii, în condițiile legii.

În fiecare județ se constituie *un consiliu județean, ca autoritate a administrației publice locale, pentru coordonarea activității consiliilor comunale, orășenești și municipale, în vederea realizării serviciilor publice de interes județean.* Consiliul județean este ales în condițiile Legii pentru alegerea autorităților administrației publice locale.

142. Potrivit art. 25 din Legea nr. 215/2001, republicată, modificat prin Legea nr. 35/2008, *aleșii locali* sunt primarul, consilierii locali, președintele consiliului județean și consilierii județeni. În asigurarea liberului exercițiu al mandatului lor, aceștia îndeplinesc o *funcție de autoritate publică*, beneficiind de dispozițiile legii penale cu privire la persoanele care îndeplinesc o funcție ce implică exercițiul autorității de stat[2].

Referitor la noțiunea de ales local, trebuie observat că, dacă Legea nr. 286/2006 nu a modificat textul inițial, prin Legea nr. 35/2008, în categoria aleșilor locali a fost inclus și președintele consiliului județean. În schimb, în mod cu totul surprinzător, Legea nr. 35/2008 a modificat numai alin. (2) și (3) ale art. 2 din Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali, *nu și alin. (1)* care stabilește semnificația termenului „aleși locali". Or, după cum s-a arătat în doctrină, art. 2 alin. (1) din Legea nr. 393/2004 consacrase de la bun început sensul larg al noțiunii de ales

[1] Articolul 23 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, republicată.
[2] Articolul 23 din Legea nr. 215/2001.

local[1], incluzând în cadrul acestora și „viceprimarii, președinții și vicepreședinții consiliului județean". Chiar mai mult, este asimilat aleșilor locali și delegatul sătesc.

În ce ne privește, ni se pare criticabil faptul că Legea nr. 35/2008, care a modificat atât Legea nr. 215/2001, republicată, cât și Legea nr. 393/2004, nu a stabilit același înțeles în ambele legi organice pentru noțiunea de ales local. Pe de altă parte, din textul modificat al art. 25 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, republicată, se pare că legiuitorul a preferat să păstreze termenul de ales local pentru *cei aleși prin votul direct* al cetățenilor cu drept de vot dintr-o anumită unitate administrativ-teritorială, nu și pentru cei aleși prin vot indirect, cum sunt viceprimarii, respectiv vicepreședinții consiliilor județene. Or, Legea privind Statutul aleșilor locali are un caracter special față de Legea administrației publice locale, ceea ce însemnă că textele celei dintâi se aplică cu prioritate.

Pentru înlăturarea acestor confuzii de fond, precum și din considerente ce țin de tehnica legislativă, această neconcordanță *trebuie înlăturată* cât mai repede, prin stabilirea, *de lege ferenda*, a unui *text unic* care să definească noțiunea de „ales local", atât în Legea nr. 215/2001, republicată, cât și în Legea nr. 393/2004.

143. Mandatul primarului, consilierului local, respectiv al președintelui consiliului județean și al consilierului județean este de 4 ani și el se exercită în condițiile legii[2].

Consiliul local sau consiliul județean, primarul, precum și președintele consiliului județean ales în cursul unui mandat, ca urmare a dizolvării consiliului local sau județean, respectiv a vacanței postului de primar sau de președinte al consiliului județean *încheie mandatul precedentei autorități a administrației publice locale.*

Consiliul local sau consiliul județean, primarul sau președintele consiliului județean, aleși în urma organizării unor noi unități administrativ-teritoriale sau în urma dizolvării unor consilii, respectiv vacantării unor posturi de primari sau de președinți ai consiliilor județene, își exercită mandatul *numai* până la *organizarea următoarelor alegeri locale generale*[3].

144. În scopul asigurării autonomiei locale, autoritățile administrației publice locale au dreptul să instituie și să perceapă impozite și taxe locale, să elaboreze și să aprobe bugetele de venituri și cheltuieli ale comunelor, orașelor și județelor, în condițiile legii.

---

[1] Pentru comentarii privind noțiunea de ales local în concepția Legii nr. 393/2004, a se vedea *R.N. Petrescu*, Observații asupra unor texte ale Legii nr. 393/2004 privind statutul aleșilor locali, în Dreptul nr. 11/2005, p. 33-34.

[2] Articolul 26 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, republicată, modificat prin Legea nr. 35/2008.

[3] Articolul 26 alin. (3) din Legea nr. 215/2001, republicată, modificat prin Legea nr. 35/2008.

§3. Principiile de bază ale administraţiei publice locale

145. Principiile constituţionale. Ca urmare a revizuirii şi republicării Constituţiei, în art. 120 sunt stipulate trei principii pe care se întemeiază administraţia publică din unităţile administrativ-teritoriale, şi anume: principiul descentralizării, principiul autonomiei locale şi principiul deconcentrării serviciilor publice.

Faţă de textul art. 119 din Constituţie înainte de revizuire, care prevedea principiul autonomiei locale şi cel al descentralizării serviciilor publice, se adaugă încă unul, *principiul deconcentrării serviciilor publice.* Trebuie semnalat că, încă înainte de revizuirea Constituţiei, s-a propus *de lege ferenda* ca, în cadrul art. 119, să fie inserat şi principiul deconcentrării[1]. După revizuire, într-o altă părere, se apreciază că acest principiu trebuia înscris expres în textul Constituţiei, deoarece administraţia publică locală care se realizează la nivel judeţean şi la nivelul localităţilor *implică o deconcentrare spre localităţi a serviciilor reprezentând administraţia centrală*[2].

146. Principii prevăzute în Legea administraţiei publice locale nr. 215/2001, republicată. În art. 2 alin. (1) din Legea nr. 215/2001 se arată că administraţia publică din unităţile administrativ-teritoriale se organizează şi funcţionează în temeiul următoarelor principii:

– principiul descentralizării;
– principiul autonomiei locale;
– principiul deconcentrării serviciilor publice;
– principiul eligibilităţii autorităţilor administraţiei publice locale;
– principiul legalităţii;
– principiul consultării cetăţenilor în soluţionarea problemelor locale de interes deosebit.

Aplicarea acestor principii nu poate aduce atingere caracterului de stat naţional, unitar şi indivizibil al României[3].

147. Principiul descentralizării[4]. În acord cu enumerarea constituţională a principiilor de bază ale administraţiei publice locale din art. 120 din Constituţie, republicată, primul principiul este cel al descentralizării. Fără a se face detalieri, în art. 7 din Legea nr. 215/2001, republicată, se stipulează doar că descentralizarea competenţelor către autorităţile administraţiei publice locale se face cu respectarea

---

[1] A se vedea *C. Manda, C.C. Manda,* Administraţia publică locală din România, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1999, p. 102.

[2] A se vedea *M. Constantinescu, I. Muraru, A. Iorgovan,* op. cit., p. 99.

[3] Articolul 2 alin. (2) din Legea nr. 215/2001, republicată.

[4] A se vedea *D. Apostol Tofan,* Probleme actuale ale descentralizării administrative (I), în S.D.R. nr. 3-4/1991, p. 141 şi urm.; *idem,* (II şi III), în S.D.R. nr. 1/1993, p. 43 şi urm., respectiv S.D.R. nr. 2/2003, p. 103 şi urm.; *M. Preda,* Centralizarea şi descentralizarea în administraţia publică, în Dreptul nr. 9/1995, p. 42 şi urm.

principiilor și regulilor prevăzute în Legea cadru a descentralizării. În prezent, ne raportăm la Legea cadru a descentralizării nr. 195/2006[1], care a abrogat fosta Lege cadru a descentralizării nr. 339/2004[2].

În art. 2 din lege, unde se definesc o serie de termeni și expresii, la lit. l) este stabilită accepțiunea termenului *descentralizare*, și anume *„transferul de competență administrativă și financiară de la nivelul administrației publice centrale la nivelul administrației publice locale sau către sectorul privat"*[3].

Textul, în general, este în acord cu înțelesul dat descentralizării de către doctrina de specialitate, conform căreia descentralizarea serviciilor publice semnifică transferarea unora dintre atribuții din competența autorităților administrației publice centrale de specialitate către un organism determinat, un serviciu public determinat din unitățile administrativ-teritoriale. Descentralizarea serviciilor publice implică organizarea unor servicii publice pe plan local, dotate cu un anumit patrimoniu și organe proprii. Astfel, serviciile publice descentralizate dobândesc o anumită libertate de acțiune, ce derivă din calitatea lor de persoană juridică, transformându-se, cum menționează autorii francezi, în „stabilimente publice"[4].

Principiile pe baza cărora se desfășoară procesul de descentralizare sunt stabilite mai corect și mai sintetic în actuala lege față de fosta Lege nr. 334/2004, și anume:

– *principiul subsidiarității*, care constă în exercitarea competențelor de către autoritatea administrației publice situată la nivelul administrativ cel mai apropiat de cetățean și care dispune de capacitate administrativă necesară[5];

– *principiul asigurării resurselor corespunzătoare competențelor transferate*;

– *principiul responsabilității autorităților administrației publice locale* în raport cu competențele ce le revin, care impune obligativitatea realizării standardelor de calitate în furnizarea serviciilor publice și de utilitate publică;

---

[1] M. Of. nr. 453 din 25 mai 2006.

[2] M. Of. nr. 668 din 26 iulie 2004. Pentru observații critice asupra acestei legi, a se vedea *R.N. Petrescu*, Considerații asupra noii legi-cadru privind descentralizarea, în R.D.Pb. nr. 1/2005, p. 35-44.

[3] Conform art. 2 din fosta Lege-cadru nr. 339/2004, descentralizarea era înțeleasă drept „(...) procesul transferului de autoritate și responsabilitate administrativă și financiară de la nivel central la nivel local". Cu privire la observațiile ce s-au făcut asupra acestui text, a se vedea *R.N. Petrescu*, op. cit., p. 36-38.

[4] A se vedea *G. Dupuis, M.-J. Guédon, P. Chrétien*, op. cit., p. 210.

[5] Definirea termenului de *capacitate administrativă* la lit. b) a art. 2 ni se pare incorectă, ea neținând cont de ceea ce doctrina română de drept administrativ a înțeles prin acest termen. Astfel, autorul *I. Iovănaș* arăta „Capacitatea administrativă desemnează posibilitatea de a participa ca subiect independent în raporturi de drept administrativ", stabilind și deosebirile între capacitate și competență (Dreptul administrativ și elemente ale științei administrației, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1977, p. 120-122). Or, conform art. 2 lit. b) din Legea cadru nr. 195/2006, prin *capacitate administrativă* se înțelege cu totul altceva, și anume „ansamblul resurselor materiale, instituționale și umane de care dispune o unitate administrativ-teritorială, precum și acțiunile pe care le desfășoară aceasta pentru exercitarea competențelor stabilite prin lege".

– *principiul asigurării unui proces de descentralizare stabil, predictibil, bazat pe criterii şi reguli obiective*, care să nu constrângă activitatea autorităţilor administraţiei publice locale sau să limiteze autonomia locală financiară;

– *principiul echităţii*, care implică asigurarea accesului tuturor cetăţenilor la serviciile publice şi de utilitate publică;

– *principiul constrângerii bugetare*, care interzice utilizarea de către autorităţile administraţiei publice centrale a transferurilor speciale sau a subvenţiilor pentru acoperirea deficitelor finale ale bugetelor locale.

Mai trebuie subliniat că, în acord cu legislaţia altor state europene, pentru prima dată în Legea cadru a descentralizării nr. 195/2006 se prevede că, în vederea asigurării serviciilor publice de interes local, autorităţile administraţiei publice locale exercită, în condiţiile legii, *competenţe*[1] *exclusive*[2], *competenţe partajate*[3] şi *competenţe delegate*[4], noţiuni care au fost introduse şi în Legea administraţiei publice locale nr. 215/2001 prin Legea nr. 286/2006.

Se mai precizează că transferul de competenţe se face concomitent cu asigurarea resurselor necesare exercitării acestora, iar exercitarea competenţelor are loc *numai după asigurarea resurselor financiar necesare*[5].

Considerăm pozitiv conţinutul art. 7 din Legea nr. 195/2006, conform căruia, în furnizarea serviciilor publice descentralizate, autorităţile administraţiei publice locale *sunt obligate să îndeplinească standardele de calitate*, în condiţiile legii. Se pune întrebarea care este sancţiunea pentru neîndeplinirea acestei obligaţii de către serviciile publice descentralizate? Răspunsul la această întrebare necesită, *de lege ferenda*, completarea art. 7 cu precizarea unei sau unor sancţiuni în situaţia neîndeplinirii standardelor de calitate.

148. Principiul autonomiei locale. Conceptul de autonomie locală[6] este stabilit în art. 3 alin. (1) din Legea nr. 215/2001. Astfel, prin *autonomie locală* se înţeleg

---

[1] Din moment ce în art. 2 lit. c) competenţa este definită ca ansamblul atribuţiilor, ne exprimăm rezerve faţă de folosirea pluralului – *competenţe*; mai corect ar fi fost să se utilizeze expresiile atribuţii exclusive, atribuţii partajate, atribuţii delegate.

[2] În art. 2 lit. e) din Legea cadru a descentralizării nr. 196/2006, prin termenul *„competenţe exclusive"* se înţeleg „competenţele atribuite prin lege autorităţilor administraţiei publice locale de realizarea cărora acestea sunt responsabile. Autorităţile administraţiei publice locale au dreptul de decizie şi dispun de resursele şi mijloacele necesare îndeplinirii competenţelor, cu respectarea normelor, criteriilor şi standardelor stabilite de lege".

[3] În art. 2 lit. f) din Legea cadru a descentralizării nr. 195/2006, prin termenul *„competenţe partajate"* se înţeleg competenţele exercitate de către autorităţile administraţiei publice locale, împreună cu alte niveluri ale administraţiei publice (judeţean sau central), cu o separare clară a finanţării şi a puterii de decizie pentru fiecare responsabil în parte.

[4] În art. 2 lit. d) din Legea cadru a descentralizării nr. 196/2006, prin noţiunea *„competenţe delegate"* se înţeleg „competenţele atribuite prin lege autorităţilor administraţiei publice locale, împreună cu resursele financiare corespunzătoare, de către autorităţile publice centrale, pentru a le exercita în numele şi în limitele stabilite de către acestea:

[5] Articolul 6 din Legea cadru a descentralizării nr. 195/2006.

[6] A se vedea *Gh. Cornea*, Discuţii şi aprecieri critice în legătură cu principiul autonomiei locale în România, în Dreptul nr. 10/2002, p. 56 şi urm. Pentru conceptul de autonomie

dreptul și capacitatea efectivă a autorităților administrației publice locale de a soluționa și gestiona, în numele și în interesul colectivităților locale pe care le reprezintă, treburile publice, în condițiile legii.

Comparând acest text cu cel similar din art. 3 din Carta europeană pentru autonomie locală[1], considerăm că legiuitorul român a dat un înțeles chiar mai larg acestui concept, în sensul că se precizează dreptul și capacitatea efectivă a autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona *treburile publice*, și nu numai *„o parte importantă din treburile publice"*.

a) *Autonomia locală se exercită de consiliile locale și primari, precum și de consiliile județene și președinții acestora*, autorități ale administrației publice locale alese prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat[2]. Această dispoziție nu aduce atingere posibilității de a recurge la consultarea locuitorilor prin referendum sau prin orice altă formă de participare directă a cetățenilor la treburile publice, în condițiile legii[3]. Ambele texte, în redactarea de fond și formă, reproduc, aproape în întregime, conținutul art. 3 pct. 2 din Carta europeană pentru autonomia locală.

Prin *colectivitate locală*[4] se înțelege totalitatea locuitorilor din unitatea administrativ-teritorială, după cum se stipula și în fosta Lege a administrației publice locale nr. 69/1991, republicată.

Ideea din această lege, în sensul că autonomia locală este *numai administrativă*, se reia în Legea nr. 215/2001, dar se adaugă *„și financiară"*, fiind exercitată pe baza și în limitele prevăzute de lege.

b) În art. 4 alin. (2) din Legea nr. 215/2001, republicată, se precizează că *autonomia locală privește organizarea, funcționarea, competențele și atribuțiile, precum și gestionarea resurselor* care, potrivit legii, aparțin comunei, orașului, municipiului sau județului, după caz. S-a arătat și cu alte ocazii că nu este corect a se folosi simultan noțiunile „competență" și „atribuții", pentru simplul motiv că în dreptul administrativ român prima se definește ca totalitatea atribuțiilor unei autorități publice, dar, într-o serie de acte normative recente, legiuitorul persistă a le utiliza ca și cum fiecare din cei doi termeni ar avea un alt înțeles.

Din examinarea textului rezultă că autonomia locală cuprinde cele trei elemente evidențiate în doctrină: *organizatoric, funcțional și gestionar*[5]. *Organizatoric,*

---

locală potrivit Legii nr. 69/1991, a se vedea *E. Bălan*, Propuneri *de lege ferenda* privind cadrul legal al autonomiei locale administrative, în Dreptul nr. 8/1995, p. 68 și urm.

[1] În art. 3 din Carta europeană pentru autonomie locală se prevede că „Prin autonomie locală se înțeleg dreptul și capacitatea efectivă pentru colectivitățile locale să reglementeze și să administreze în cadrul legii, sub propria lor răspundere și în favoarea populației respective, o parte importantă din treburile publice".

[2] Articolul 3 alin. (2) din Legea nr. 215/2001, republicată, modificat prin Legea nr. 35/2008.

[3] Articolul 3 alin. (3) din Legea nr. 215/2001, republicată.

[4] Înțelesul noțiunii de colectivitate locală este criticat de *E. Popa*, în Considerații privind aspecte terminologice ale definirii principiului autonomiei locale, în R.D.Pb. nr. 1/1998, p. 42.

[5] Cu privire la aceste trei elemente ale autonomie locale, a se vedea *E. Popa*, Corelarea principiului autonomiei locale cu alte principii de drept, Ed. Servo-Sat, Arad, 1996, p. 48-50; *idem*, Autonomia locală în România, Ed. All Beck, București, 1999, p. 45-46.

autonomia locală se manifestă prin alegerea autorităților administrației publice locale de către populația cu drept de vot care domiciliază în comună, oraș, municipiu și județ și prin înființarea serviciilor publice de interes local; *funcțional*, autonomia locală se manifestă, în principal, prin competența largă a autorităților administrației publice locale de a rezolva problemele de interes local; *gestionar*, autonomia locală se manifestă prin aprobarea unui buget propriu, stabilirea de impozite și taxe locale, gestionarea patrimoniului unității administrativ-teritoriale[1]. Cu privire la ultimul element component al autonomiei locale, în art. 9 alin. (1) se prevede că în cadrul politicii economice naționale, comunele, orașele, municipiile și județele *au dreptul la resurse financiare proprii*, pe care autoritățile administrației publice locale *le stabilesc, le administrează și le utilizează pentru îndeplinirea competențelor și atribuțiilor ce le revin*, în condițiile legii. Totodată, se mai arată că resursele financiare de care dispun autorităților administrației publice locale trebuie să fie *corelate* cu competențele și atribuțiile prevăzute de lege.

Autoritățile administrației publice locale *administrează* sau, după caz, *dispun* de resursele financiare, precum și de bunurile proprietate publică sau privată ale comunelor, orașelor și județelor, în conformitate cu principiul autonomiei locale.

c) *Prevederi noi, menite a lărgi conținutul autonomiei* de care se bucură unitățile administrativ-teritoriale, au ca obiect *asociațiile de dezvoltare intercomunitară*[2]. Astfel, conform art. 11 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, republicată, două sau mai multe unități administrativ-teritoriale au dreptul ca, în limitele competențelor autorităților lor deliberative și executive, să coopereze și să se asocieze, în condițiile legii, formând *asociații de dezvoltare intercomunitară*, cu personalitate juridică de drept privat și de utilitate publică[3]. Se mai precizează că asociațiile de dezvoltare intercomunitară sunt de utilitate publică, prin efectul Legii nr. 215/2001, prin derogare de la prevederile O.G. nr. 26/2000 cu privire la asociații și fundații, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 246/2005.

În ce privește acordarea personalității juridice de drept privat acestor asociații, ne raliem opiniei care critică această soluție, arătându-se că, din moment ce unitățile administrativ-teritoriale sunt persoane juridice de drept public, și asociațiile respective ar fi trebuit să aibă personalitate juridică de drept public[4].

Scopul în care se constituie asociațiile de dezvoltare intercomunitară este realizarea în comun a unor proiecte de dezvoltare de interes zonal sau regional ori

---

[1] *E. Popa*, op. cit., 1999, p. 45-46.

[2] A se vedea și *L. Coman-Kund*, Administrația publică de nivel intermediar în dreptul comparat și în dreptul românesc, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 2005, p. 97 și urm.

[3] Tot în art. 11 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, republicată, se mai prevede că asociațiile de dezvoltare intercomunitară sunt de utilitate publică, prin efectul acestei legi, prin derogare de la prevederile O.G. nr. 26/2006 cu privire la asociații și fundații, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 246/2005.

[4] În acest sens, a se vedea *V. Vedinaș, D. Bakîrci*, Principalele modificări aduse prin Legea nr. 286/2006 pentru modificarea și completarea Legii administrației publice locale nr. 215/2001, în Dreptul nr. 11/2006, p. 20.

furnizarea în comun a unor servicii publice. *Zonele metropolitane*[1] și *aglomerările urbane*[2] constituite cu acordul expres al consiliilor locale ale unităților administrativ-teritoriale componente au ca scop dezvoltarea infrastructurilor și a obiectivelor de dezvoltare de interes comun[3]. Trebuie reținut că *autoritățile deliberative și executive* de la *nivelul fiecărei unități administrativ-teritoriale componente își păstrează autonomia locală*, în condițiile legii.

Finanțarea asociațiilor de dezvoltare intercomunitară se asigură prin contribuții din bugetele locale ale unităților administrativ-teritoriale membre, precum și din alte surse, în condițiile legii[4]. Guvernul sprijină asocierea unităților administrativ-teritoriale prin programe naționale de dezvoltare, care sunt finanțate anual prin bugetul de stat și sunt prevăzute distinct în cadrul bugetului Ministerului Administrației și Internelor, în condițiile Legii privind finanțele publice locale. Totodată, se dă posibilitatea *consiliilor județene* de a iniția și derula programe județene de dezvoltare finanțate din bugetul local al județului.

Asociațiile de dezvoltare intercomunitară sunt *conduse de un consiliu de administrație*[5] compus din reprezentanți ai unităților administrativ-teritoriale componente, desemnați de consiliul local sau de consiliul județean, la propunerea primarului, respectiv a președintelui consiliului județean, precum și la propunerea consilierilor locali sau județeni, după caz.

d) *Autonomia locală conferă autorităților administrației publice locale dreptul ca*, în limitele legii, *să aibă inițiative în toate domeniile*, cu excepția celor care sunt date în mod expres în competența altor autorități publice.

Preluându-se textul din Legea cadru a descentralizării, în art. 5 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, republicată, se stipulează că autoritățile administrației publice locale exercită, în condițiile legii, competențe exclusive, competențe partajate și competențe delegate.

Pentru realizarea în practică a autonomiei locale, *autoritățile administrației publice centrale au obligația de a consulta*, înainte de adoptarea oricărei decizii, *structurile asociative ale autorităților administrației publice locale*, în toate problemele care le privesc în mod direct, potrivit legii[6]. Prin Legea nr. 286/2006, la art. 8 s-a introdus alin. (2), care precizează, în mod pertinent, care anume sunt acest

---

[1] Zona metropolitană este definită ca „asociația de dezvoltare intercomunitară constituită pe baze de parteneriat între capitala României sau municipiile de rangul I și unitățile administrativ-teritoriale aflate în zona imediată" [art. 1 alin. (2) lit. j)].

[2] Aglomerări urbane, adică „asociații de dezvoltare intercomunitară constituite pe bază de parteneriat între municipii, altele decât cele prevăzute la lit. j), și orașe, împreună cu localitățile urbane și rurale aflate în zona lor de influență" [art. 1 alin. (2) lit. b)].

[3] Articolul 11 alin. (2) din Legea nr. 215/2001, republicată.

[4] Articolul 12 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, republicată.

[5] Pentru realizarea obiectivelor proprii, consiliul de administrație poate înființa un *aparat tehnic*, finanțat din resursele asociației de dezvoltare intercomunitară. Organizarea și modul de funcționare a consiliului de administrație și a aparatului tehnic sunt stabilite prin actul de înființare și statutul asociației de dezvoltare intercomunitară, aprobate prin hotărârile consiliilor locale, respectiv județene asociate [art. 13 alin. (4) din Legea nr. 215/2001, republicată].

[6] Articolul 8 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, republicată.

structuri asociative, şi anume: Asociaţia Comunelor din România; Asociaţia Oraşelor din România; Asociaţia Municipiilor din România; Uniunea Naţională a Consiliilor Judeţene din România; alte forme asociative de interes general, constituite potrivit legii.

Tot ca o expresie a autonomiei locale, raporturile dintre autorităţile administraţiei publice locale din comune, oraşe şi municipii şi autorităţile administraţiei publice de le nivelul judeţean se bazează pe *principiile autonomiei, legalităţii, responsabilităţii, cooperării şi solidarităţii în rezolvarea problemelor întregului judeţ*[1]. În relaţiile dintre autorităţile administraţiei publice locale şi consiliul judeţean, pe de o parte, precum şi între consiliul local şi primar, pe de altă parte, *nu există raporturi de subordonare.*

e) *În acord cu cele mai recente reglementări comunitare în materie,* textele iniţiale din Legea nr. 215/2001, care reglementau *cooperarea şi asocierea autorităţilor administraţiei publice locale,* au fost completate prin Legea nr. 286/2006, lărgindu-se, astfel, cadrul de exercitare a autonomiei locale.

Unităţile administrativ-teritoriale au dreptul ca, în limitele competenţelor autorităţilor lor deliberative şi executive, să *coopereze* şi să se *asocieze*[2] şi *cu unităţi administrativ-teritoriale din străinătate,* în condiţiile legii, prin hotărâri ale consiliilor locale sau consiliilor judeţene, după caz[3].

Potrivit art. 14 din lege, unităţile administrativ-teritoriale pot *încheia între ele acorduri,* precum şi pot participa, *inclusiv prin alocare de fonduri,* la iniţierea şi realizarea unor *programe de dezvoltare zonală sau regională,* în baza hotărârilor adoptate de consiliile locale ori judeţene, după caz, în condiţiile legii.

Cooperarea transfrontalieră este reglementată în prevederile art. 15 din Legea nr. 215/2001, republicată. Astfel, unităţile administrativ-teritoriale limitrofe[4] zonelor de frontieră pot *încheia între ele înţelegeri de cooperare transfrontalieră cu structuri similare din ţările vecine,* în condiţiile legii[5]. Prin recunoaşterea acestui drept încă din anul 2001, Legea administraţiei publice locale a fost pusă de acord cu Convenţia privind cooperarea transfrontalieră a colectivităţilor sau autorităţilor teritoriale.

Unităţile administrativ-teritoriale, prin *primari,* respectiv *preşedinţii consiliilor judeţene,* transmit Ministerului Afacerilor Externe, spre *avizare conformă,* proiec-

---

[1] Articolul 6 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, republicată.

[2] A se vedea *V. Vedinaş, Şt.-C. Mirică,* Regimul juridic al dreptului de asociere a unităţilor administrativ-teritoriale în lumina modificărilor aduse Legii nr. 215/2001 prin Legea nr. 286/2006, în R.D.Pb. nr. 2/2007, p. 19 şi urm.

[3] Articolul 11 alin. (3) din Legea nr. 215/2001, republicată.

[4] Precizăm că, înainte de adoptarea Legii nr. 289/2006, consiliile locale şi judeţene din unităţile administrativ-teritoriale limitrofe zonelor de frontieră aveau dreptul să încheie acorduri de cooperare transfrontalieră, precum şi să participe la organismele create prin respectivele acorduri. Referirea actuală la unităţile administrativ-teritoriale ni se pare corectă, pentru că ele au calitate de persoană juridică de drept public.

[5] Articolul 15 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, republicată. Pentru comentarii asupra fostului text al art. 13 din Legea nr. 215/2001, a se vedea *D.C. Dragoş,* op. cit., p. 8-10.

tele de înțelegeri de cooperare pe care acestea intenționează să le încheie cu unitățile administrativ-teritoriale din alte țări, *înainte de supunerea lor spre adoptare* de către consiliile locale sau județene, după caz.

Prin înțelegerile de cooperare transfrontalieră pot fi create și pe teritoriul României *organisme care să aibă*, potrivit dreptului intern, *personalitate juridică*. Este pertinentă precizarea că *aceste organisme nu au*, în sensul Legii nr. 215/2001, republicată, *competențe administrativ-teritoriale*. De asemenea, unitățile administrativ-teritoriale care au încheiat acorduri de cooperare transfrontalieră *au dreptul să participe, în alte state, la organismele create prin respectivele acorduri*, în limita competențelor ce le revin, potrivit legii.

Cooperarea, asocierea cu unități administrativ-teritoriale din străinătate și aderarea la o asociație internațională a unităților administrativ-teritoriale din străinătate implică îndeplinirea anumitor condiții, după cum reiese din textul art. 16 din lege.

Inițiativa acestor acțiuni de asociere sau aderare va fi comunicată Ministerului Afacerilor Externe și Ministerului Administrației și Internelor. *Proiectele* de înțelegeri de cooperare vor fi transmise spre *avizare* Ministerului Afacerilor Externe, prin primari, respectiv președinții consiliilor județene, *înainte* de supunerea lor spre adoptare de către consiliile locale sau consiliile județene, după caz.

Conform art. 16 alin. (3), aceste avize trebuie emise în termen de 30 de zile de la primirea solicitării. În caz contrar, *se va considera că nu sunt obiecții* și proiectul respectiv poate fi supus spre aprobare consiliului local sau județean interesat.

Remarcăm că, în cazul acordurilor de cooperare transfrontalieră, lipsește această precizare expresă referitoare la termenul în care trebuie emis avizul conform al Ministerului Afacerilor Externe și consecințele neelaborării lui. Or, pentru simetrie, precum și pentru înlăturarea situațiilor neclare, susceptibile de interpretări, o dispoziție cu același conținut ca cea din alin. (3) al art. 16 ar fi trebuit să fie inserată după art. 15 alin. (2) din Legea nr. 215/2001, republicată.

Responsabilitatea privind înțelegerile de cooperare încheiate de unitățile administrativ-teritoriale revine în exclusivitate acestora.

f) *Un alt aspect prin care se concretizează autonomia locală este dreptul consiliilor locale de a putea hotărî asupra participării cu capital sau cu bunuri, în numele și în interesul colectivităților locale pe care le reprezintă, la înființarea, funcționarea și dezvoltarea unor organisme prestatoare de servicii publice și de utilitate publică de interes local sau județean, în condițiile legii.*

Controlul administrativ și controlul financiar al activității autorităților administrației publice locale se exercită în limitele și în condițiile prevăzute de lege.

În final, considerăm că și art. 19 din Legea nr. 215/2001, republicată, reprezintă tot o aplicare în practică a autonomiei locale. Potrivit textului, în unitățile administrativ-teritoriale în care cetățenii aparținând minorităților naționale au o pondere de peste 20% din numărul locuitorilor[1], autoritățile administrației publice locale,

[1] Ne raliem opiniei în sensul că legiuitorul a avut în vedere întrunirea procentului legal de către o singură minoritate națională (*D.C. Dragoș*, op. cit., p. 12).

instituțiile publice aflate în subordinea acestora, precum și serviciile publice deconcentrate *asigură folosirea*, în raporturile cu aceștia, *și a limbii materne*, în conformitate cu prevederile Constituției, ale Legii administrației publice locale și ale convențiilor internaționale la care România este parte. Față de fostul art. 17, care se referea doar la autoritățile administrației publice locale și serviciile publice deconcentrate, s-au adăugat și „instituțiile publice aflate în subordinea autorităților administrației publice locale", ceea ce i-a determinat pe unii autori să aprecieze textul art. 19 din Legea nr. 215/2001, republicată, ca fiind contrar art. 120 alin. (2) din Legea fundamentală[1].

149. Principiul deconcentrării administrative constă în atribuirea competenței de a lua anumite decizii unor organe care își exercită atribuțiile într-o circumscripție determinată și care rămân supuse controlului ierarhic al autorităților centrale[2].

În ce privește termenul „deconcentrare", accepțiunea sa este stabilită în art. 2 lit. j) din Legea cadru a descentralizării nr. 195/2006, și anume *„redistribuirea de competențe administrative și financiare de către ministere și celelalte organe centrale de specialitate ale administrației publice centrale către propriile structuri de specialitate din teritoriu"*.

Serviciile publice deconcentrate sunt autorități administrative care depind de un minister sau de un alt organ al administrației publice de specialitate, ele beneficiază de o anumită putere de decizie, având o competență materială specializată, respectiv o competență teritorială locală.

150. Principiul eligibilității autorităților administrației publice locale. Consiliile locale, consiliile județene, președinții consiliilor județene și primarii se aleg prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat în condițiile stabilite de Constituția României, revizuită și republicată, și de Legea nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale[3], republicată în 2007[4].

Pentru început, trebuie avut în vedere textul art. 16 alin. (3) din Constituție, republicată, la care ne-am mai referit, și alin. (4) al aceluiași articol, introdus prin revizuirea legii fundamentale, care stipulează că, în condițiile aderării României la Uniunea Europeană, *cetățenii Uniunii care îndeplinesc cerințele legii organice au dreptul de a alege și de a fi aleși în autoritățile administrației publice locale*[5].

---

[1] În acest sens, a se vedea *V. Vedinaș, D. Bakîrci*, op. cit., p. 21-22.

[2] *G. Dupuis, M.-J. Guédon, P. Chrétien*, op. cit., p. 179.

[3] M. Of. nr. 271 din 29 martie 2004. Prin Legea nr. 67/2004 s-a abrogat Legea nr. 70/1991 privind alegerile locale (republicată în M. Of. nr. 79 din 18 aprilie 1996), cu modificările ulterioare.

[4] Legea nr. 67/2007 (republicată în M. Of. nr. 333 din 17 mai 2007). Legea a fost recent modificată și completată prin O.U.G. nr. 20/2008 privind unele măsuri pentru organizarea și desfășurarea alegerilor pentru autoritățile administrației publice locale (M. Of. nr. 177 din 7 martie 2008) și prin Legea nr. 35/2008 (M. Of. nr. 409 din 30 mai 2008).

[5] După cum se subliniază, textul „consacră un drept ce aparține cetățenilor Uniunii Europene, strâns legat de dezvoltarea democrației la nivelul de bază al unităților administrativ-

Potrivit art. 1 alin. (2) din Legea nr. 67/2004, republicată, consiliile locale și consiliile județene, primarii și președinții consiliilor județene se aleg prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat.

Consiliile locale și județene se aleg pe circumscripții electorale, pe baza *scrutinului de listă*, potrivit principiului reprezentării proporționale, iar primarii comunelor, orașelor, municipiilor, sectoarelor municipiului București, primarul general al municipiului București și președinții consiliilor județene se aleg pe circumscripții electorale pe baza *scrutinului uninominal*[1].

Vicepreședinții consiliilor județene, precum și viceprimarii se aleg prin *vot indirect* de către consiliile județene, respectiv consiliile locale.

În Legea nr. 67/2004 privind alegerile locale, sunt stabilite norme specifice care determină calitatea de alegător, cât și pe cea de eligibil.

Referitor la calitatea de alegător, se prevede că cetățenii români exercită, în mod egal, drepturile electorale, fără privilegii și fără discriminări.

Dreptul de vot se exercită numai pe baza actului de identitate prevăzut la art. 126.

Au dreptul de a alege cetățenii români care au împlinit 18 ani, inclusiv cei care împlinesc această vârstă în ziua alegerilor.

Pentru alegerea consiliului local, a consiliului județean și a primarului, precum și a președintelui consiliului județean, *fiecare alegător* are dreptul la *câte un singur vot. Dreptul de vot se exercită* numai în comuna, orașul, municipiul sau subdiviziunea administrativ-teritorială a municipiului în care *alegătorul își are domiciliul.*

Cetățenii cu drept de vot, care și-au stabilit reședința într-o altă unitate administrativ-teritorială cu cel puțin 3 luni înaintea datei alegerilor, își vor exercita dreptul de vot în unitatea administrativ-teritorială respectivă, potrivit prevederilor Legii nr. 67/2004, republicată.

În ceea ce privește *dreptul de a fi ales consilier, primar* sau *președinte al consiliului județean*, se precizează:

– beneficiază de acest drept cetățenii cu drept de vot care au împlinit, până în ziua alegerilor inclusiv, vârsta de cel puțin 23 de ani, dacă nu le este interzisă asocierea în partide politice, potrivit art. 40 alin. (3) din Constituție, republicată[2];

– pot candida numai persoanele care au domiciliul pe teritoriul unității administrativ-teritoriale în care urmează să fie aleși;

– la sectoarele municipiului București pot candida și pot fi alese persoanele care au domiciliul în municipiul București, *indiferent de sector.*

Prin O.U.G. nr. 20/2007, a fost introdus art. 4[1]. Potrivit alin. (1) al acestui articol, *cetățenii Uniunii Europene* care au domiciliul sau reședința în România *au*

---

teritoriale, justificat față de aceia care, potrivit condițiilor prevăzute de legea organică, rezultă că s-au integrat în viața social-economică a comunităților locale" (*M. Constantinescu, I. Muraru, A. Iorgovan*, op. cit., p. 15).

[1] Articolul 1 alin. (4) din Legea nr. 67/2004, republicată, modificat prin Legea nr. 35/2008.

[2] Potrivit art. 40 alin. (3) din Constituție, republicată, nu pot face parte din partide politice judecătorii Curții Constituționale, avocații poporului, magistrații, membrii activi ai armatei, polițiștii și alte categorii de funcționari publici stabilite prin lege organică.

dreptul de a alege şi de a fi aleşi în aceleaşi condiţii ca şi cetăţenii români, cu îndeplinirea prevederilor Legii alegerilor locale.

Cetăţenii Uniunii Europene au dreptul de a fi aleşi *numai* în funcţia de consilier local şi consilier judeţean. În sensul Legii nr. 67/2004, republicată, prin *cetăţenii Uniunii Europene* se înţeleg cetăţenii statelor membre ale Uniunii Europene, altele decât România[1].

Nu pot alege: a) debilii sau alienaţii mintal, puşi sub interdicţie; b) persoanele lipsite de drepturile electorale, pe durata stabilită prin hotărâre judecătorească definitivă[2].

Nu pot fi aleşi: a) cetăţenii care fac parte din categoriile prevăzute la art. 40 alin. (3) din Constituţie, republicată; b) cei care nu pot alege, menţionaţi mai sus.

Candidaturile pentru consiliile locale şi consiliile judeţene, precum şi cele pentru primari şi preşedinţi ai consiliilor judeţene se propun de partidele politice sau de alianţele politice constituite potrivit Legii partidelor politice nr. 14/2003. Se pot depune candidaturi şi de către alianţele electorale constituite în condiţiile Legii nr. 67/2004, de către organizaţiile cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale prevăzute la art. 7, precum şi candidaturi independente. Listele de candidaţi pentru alegerea consiliilor locale şi a consiliilor judeţene trebuie întocmite astfel încât să asigure reprezentarea ambelor sexe[3].

Alianţele electorale se pot constitui între partide politice sau alianţe politice la nivel judeţean sau local. Un partid politic nu poate face parte, la acelaşi nivel, decât dintr-o singură alianţă electorală.

Într-o circumscripţie electorală, *partidele politice* din alianţele politice pot participa la alegeri *fie pe liste proprii, fie pe listele alianţei*. Partidele politice din alianţele electorale participă la alegeri numai pe listele alianţei.

O persoană poate candida pentru un *singur consiliu local şi un singur consiliu judeţean şi numai pentru o singură funcţie de primar sau de preşedinte al consiliului judeţean*[4]. O persoană *nu poate candida, în acelaşi timp*, pentru funcţia de primar şi pentru funcşia de preşedinte al consiliului judeţean.

Numărul de candidaţi de pe fiecare listă poate fi mai mare decât numărul de consilieri stabilit potrivit Legii administraţiei publice nr. 215/2001, republicată, cu până la un sfert din numărul mandatelor; fracţiunile se întregesc la cifra 1, indiferent de mărimea acestora.

Conform alin. (8) al art. 6 din Legea nr. 67/2004, republicată, *candidaturile* depuse pe mai multe liste de candidaţi sau atât pe liste, cât şi ca independent sunt *nule de drept*.

---

[1] Articolul 4[1] alin. (3) din Legea nr. 67/2004, republicată.
[2] Articolul 5 alin. (1) din Legea nr. 67/2004, republicată.
[3] Articolul 6 alin. (1) din Legea nr. 67/2007, republicată.
[4] Articolul 6 alin. (5) din Legea nr. 67/2004, republicată.

Pot depune candidaturi organizațiile cetățenilor români aparținând minorităților naționale[1] reprezentate în Parlament.

Pot depune candidaturi și alte organizații ale cetățenilor români aparținând minorităților naționale legal constituie care prezintă la Biroul Electoral Central o listă de membri. Numărul membrilor nu poate fi mai mic de 15% din numărul total al cetățenilor care la ultimul recensământ s-au declarat ca aparținând minorității respective[2].

Data alegerilor se stabilește prin hotărâre a Guvernului, cu cel puțin 75 de zile înaintea votării.

În cazul unor alegeri parțiale, organizate în situațiile prevăzute de Legea nr. 215/2001, republicată, precum și de Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali, data desfășurării acestora se stabilește cu cel puțin 35 de zile înaintea votării. În acest caz, termenele prevăzute de Legea nr. 67/2004, republicată, cu excepția celor de 24 de ore, se reduc la jumătate[3].

Alegerile au loc într-o singură zi, care poate fi *numai duminica*.

În continuare, Capitolul II din Legea nr. 67/2004, republicată, reglementează organizarea alegerilor, și anume circumscripțiile electorale, secțiile de votare, listele electorale, birourile electorale, buletinele de vot, candidaturile, campania electorală.

Menționăm câteva din textele ce au ca obiect aceste probleme. Pentru alegerea consiliilor locale și a primarilor, *fiecare comună, oraș, municipiu și subdiviziune administrativ-teritorială a municipiului* constituie o *circumscripție electorală*.

Pentru alegerea consiliilor județene, a președintelui consiliului județean și a Consiliului General al Municipiului București, *fiecare județ, respectiv municipiul București* constituie *o circumscripție electorală*. Numerotarea circumscripțiilor electorale județene și a municipiului București se face prin hotărâre a Guvernului, iar numerotarea circumscripțiilor electorale din fiecare județ, precum și a circumscripțiilor electorale de sector al municipiului București se face de către prefect, prin ordin, în termen de 3 zile de la data stabilirii datei alegerilor.

La aceeași secție de votare, alegătorii votează pentru consiliul local, consiliul județean, pentru primar și pentru președintele consiliului județean[4].

---

[1] Articolul 7 alin. (1) stabilește că prin *„minoritate națională"* se înțelege acea etnie care este reprezentată în Consiliul Minorităților Naționale.

[2] Articolul 7 alin. (3) din Legea nr. 67/2004, republicată. Dacă numărul membrilor necesar pentru îndeplinirea condițiilor menționate este mai mare de 25.000 de persoane, lista membrilor trebuie să cuprindă cel puțin 25.000 de persoane domiciliate în cel puțin 15 din județele țării și în municipiul București, dar nu mai puțin de 300 de persoane pentru fiecare dintre aceste județe și pentru municipiul București. Organizațiile respective pot participa la alegeri și pot depune liste de candidați *numai sub denumirea și cu semnul electoral* al respectivei organizații.

[3] Articolul 9 alin. (2) din Legea nr. 67/2004, republicată.

[4] Articolul 14 alin. (1) din Legea nr. 67/2004, republicată, modificat prin Legea nr. 35/2008.

Actualizarea listelor electorale permanente se realizează de către *primarul* unităţii administrativ-teritoriale împreună cu serviciul public comunitar local de evidenţă a persoanelor.

Cetăţenii au dreptul să verifice înscrierile făcute în listele electorale permanente. *Întâmpinările* împotriva omisiunilor, înscrierilor greşite sau oricăror erori din liste *se fac în scris* şi *se depun la primar*[1]. Primarul este obligat să se pronunţe în scris, în cel mult 3 zile de le înregistrarea întâmpinării.

Împotriva soluţiei date de primar se poate face contestaţie în termen de 24 ore de la comunicare. Contestaţie se soluţionează în termen de cel mult 3 zile de la înregistrare, de către judecătoria în a cărei rază teritorială se află localitatea. Hotărârea judecătorească este definitivă şi irevocabilă şi se comunică persoanei interesate şi primarului în termen de 24 ore de la pronunţare[2].

Prin O.U.G. nr. 20/2008 s-au introdus noi texte referitoare la *listele electorale complementare cu caracter permanent*[3], care îi cuprind pe toţi cetăţenii Uniunii Europene cu drept de vot ce se află în evidenţele Oficiului Român pentru Imigrări şi au domiciliul sau reşedinţa în localitatea pentru care se întocmeşte lista, precum şi la obligaţia înscrierii în *lista electorală suplimentară*, în ziua votării, de către preşedintele biroului electoral al secţiei de votare a cetăţenilor Uniunii Europene omişi din copia de pe lista electorală complementară care se prezintă la vot şi fac dovada că au domiciliul sau reşedinţa în raza teritorială a secţiei de votare respective, cu oricare dintre documentele emise de Oficiul Român pentru Imigrări sau cu unul dintre documentele prevăzute la art. 22^3 alin. (3) din Legea nr. 67/2004, republicată.

Pentru organizarea şi desfăşurarea operaţiunilor electorale se înfiinţează *Biroul Electoral Central, birouri electorale judeţene, birouri electorale de circumscripţie şi birouri electorale ale secţiilor de votare*[4]. Birourile electorale sunt alcătuite numai din cetăţeni cu drept de vot, candidaţii neputând să fie şi membri ai birourilor electorale.

În realizarea atribuţiilor ce revin birourilor electorale, membrii acestora exercită o *funcţie ce implică autoritatea de stat*, care, obligatoriu, trebuie exercitată corect şi imparţial.

Contestaţiile asupra modului de organizare şi asupra componenţei birourilor electorale se pot face în termen de 48 de ore de la desemnarea preşedinţilor şi a locţiitorilor acestora sau, după caz, de la completarea birurilor electorale cu reprezentanţii partidelor politice, alianţelor politice sau alianţelor electorale. Contestaţiile se soluţionează de biroul electoral de circumscripţie comunală, orăşenească, municipală sau de sector al municipiului Bucureşti sau de Biroul Electoral Central, după caz, în termen de 2 zile de la înregistrarea contestaţiilor[5].

---

[1] Articolul 16 alin. (3) din Legea nr. 67/2004, republicată.
[2] Articolul 16 alin. (5) din Legea nr. 67/2004, republicată.
[3] A se vedea art. 22^1-22^4 din Legea nr. 67/2004, republicată.
[4] Articolul 23 alin. (1) din Legea nr. 67/2004, republicată.
[5] Articolul 39 alin. (2) din Legea nr. 67/2004, republicată.

Hotărârea pronunțată este definitivă și irevocabilă și se comunică, în cazul președintelui biroului electoral și locțiitorului acestuia, în termen de 24 de ore, președintelui tribunalului, care, în cazul admiterii contestației, procedează la o nouă desemnare.

Cât privește *candidaturile*, numărul consilierilor pentru consiliile locale și pentru consiliile județene este cel stabilit prin ordin al prefectului, potrivit prevederilor Legii nr. 215/2001, republicată. Propunerile de candidați pentru consilierii locali, consilierii județeni, pentru primari și pentru președinții consiliilor județene se fac pe circumscripții electorale și se depun la birourile electorale de circumscripție cel mai târziu cu 30 de zile înainte de data alegerilor[1].

Candidații independenți pentru *funcția de consilier* trebuie să fie susținuți de *1%* din numărul total al alegătorilor înscriși în listele electorale permanente și în listele electorale complementare din circumscripția respectivă, dar nu mai puțin de 50 în cazul comunelor, de 100 în cazul localităților urbane de rangul II și III și de 1.000 în cazul județelor, municipiului București, sectoarelor municipiului București și localităților urbane de rangul I[2].

Pentru *funcția de primar*, candidații independenți trebuie să prezinte o listă de susținători, care să cuprindă minimum *2%* din numărul total al alegătorilor înscriși în listele electorale permanente din circumscripția pentru care candidează, dar nu mai puțin de 200 în cazul comunelor, 300 în cazul orașelor, de 1.000 în cazul municipiilor și sectoarelor municipiilor București și 5.000 în cazul municipiului București.

Candidații independenți pentru *funcția de președinte al consiliului județean* trebuie să prezinte o listă de susținători, care să cuprindă minimum *2%* din numărul total al alegătorilor înscriși în listele electorale permanente din circumscripția pentru care candidează, dar nu mai puțin de 3.000.

Nu se admit liste de candidați independenți pentru funcția de consilier[3].

Modelele buletinelor de vot se stabilesc prin hotărâre a Guvernului și sunt *diferite* pentru consiliile locale, pentru consiliile județene, respectiv Consiliul General al Municipiului București și pentru primari, respectiv pentru primarul general al municipiului București, precum și pentru președinții consiliilor județene[4].

Campania electorală începe cu 30 de zile înaintea de data desfășurării alegerilor și se încheie în ziua care precedă data alegerilor, la ora 7.

În campania electorală, candidații, partidele politice, alianțele politice, alianțele electorale, precum și cetățenii au dreptul să-și exprime opiniile în mod liber și fără nicio discriminare, prin mitinguri, adunări, utilizarea televiziunii, radioului, a presei și a celorlalte mijloace de informare în masă[5].

---

[1] Articolul 44 din Legea nr. 67/2004, republicată, modificat prin Legea nr. 35/2008.
[2] Articolul 48 alin. (1) din Legea nr. 67/2004, republicată.
[3] Articolul 48 alin. (3) din Legea nr. 67/2004, republicată.
[4] Articolul 54 din Legea nr. 67/2004, republicată, modificat prin Legea nr. 35/2008.
[5] Articolul 62 alin. (1) din Legea nr. 67/2004, republicată.

Radiodifuzorii publici şi privaţi sunt obligaţi să asigure, în cadrul serviciilor de programe audiovizuale, desfăşurarea unei campanii electorale echitabile, echilibrate şi corecte pentru toate partidele politice, alianţele politice, alianţele electorale, organizaţiile cetăţenilor aparţinând minorităţilor naţionale, precum şi pentru toţi candidaţii[1].

În Capitolul III din lege este reglementată *desfăşurarea alegerilor*, iar în Capitolul IV *stabilirea şi constatarea rezultatelor alegerilor.*

Reţinem dispoziţia potrivit căreia fiecare secţie de votare trebuie să posede un număr suficient de cabine, urne şi ştampile de votare, care se asigură de către primari. La desfăşurarea operaţiunilor de votare pot asista *observatori străini şi observatori interni* acreditaţi în acest scop. Pot fi acreditaţi ca observatori interni reprezentanţi ai organizaţiilor neguvernamentale care au ca unic scop apărarea drepturilor omului şi sunt legal constituite. Persoanele desemnate de aceste organizaţii *nu pot fi membri ai vreunui partid politic.* Acreditarea observatorilor interni poate fi contestată la Biroul Electoral Central.

Subliniem că, potrivit art. 95 din Legea nr. 67/2004, republicată, alegerile pentru consilieri, pentru primari şi pentru preşedinţii consiliilor judeţene *sunt valabile indiferent de numărul alegătorilor care au participat la vot.*

Pentru repartizarea *mandatelor de consilier*, biroul electoral de circumscripţie stabileşte pragul electoral al circumscripţiei, reprezentând 5% din numărul total al voturilor valabil exprimate în circumscripţia respectivă. În cazul alianţelor politice sau alianţelor electorale, la pragul de 5% se adaugă pentru al doilea membru al alianţei 2%, iar pentru alianţele cu cel puţin 3 membri, pragul electoral este de 8%[2]. Repartizarea mandatelor[3] se face avându-se în vedere numai partidele politice, alianţele politice, alianţele electorale şi candidaţii independenţi care au întrunit pragul electoral sus-menţionat.

Pentru *funcţia de primar*, centralizarea voturilor se face de biroul electoral de circumscripţie[4]. *Este declarat primar* candidatul care a întrunit *majoritatea voturilor valabil exprimate.* Dacă niciunul dintre candidaţi nu a obţinut majoritatea voturilor valabil exprimate, fapt care se consemnează în procesul-verbal încheiat de biroul electoral de circumscripţie, *se organizează un al doilea tur de scrutin*[5]. La al doilea tur de scrutin participă numai candidaţii clasaţi pe primele două locuri, respectiv candidaţii aflaţi în situaţie de balotaj. Al doilea tur de scrutin are loc la două săptămâni de la primul tur. În al doilea tur de scrutin este declarat primar candidatul care a obţinut cel mai mare număr de voturi valabil exprimate.

Pentru funcţia de *preşedinte al consiliului judeţean*, centralizarea voturilor se face de biroul electoral de circumscripţie judeţeană. *Este declarat ales preşedinte al*

---

[1] Articolul 63 alin. (2) din Legea nr. 67/2004, republicată.

[2] Articolul 96 alin. (1) din Legea nr. 67/2004, republicată.

[3] Modul concret în care se face repartizarea mandatelor de consilier este reglementat de art. 96 alin. (3)-(9) din Legea nr. 67/2004, republicată.

[4] Articolul 97 alin. (1) din Legea nr. 67/2004, republicată.

[5] Articolul 97 alin. (3) din Legea nr. 67/2004, republicată.

consiliului județean candidatul care a întrunit cel mai mare număr de voturi valabil exprimate în primul tur de scrutin[1].

În caz de balotaj se va organiza un nou tur de scrutin la două săptămâni de la primul tur, la care vor participa numai candidații care se află în această situație.

Biroul electoral de circumscripție comunală, orășenească, municipală sau județeană, după caz, eliberează certificatul doveditor al alegerilor consilierilor locali și primarului, respectiv consilierilor județeni și președintelui consiliului județean[2].

Pentru primarul general al municipiului București, precum și pentru membrii Consiliului General al Municipiului București, certificatele doveditoare ale alegerilor se eliberează de biroul electoral de circumscripție a municipiului București, iar pentru consilieri și pentru primarul de sector de către biroul electoral de circumscripție de sector.

În Capitolul V al Legii nr. 67/2004, republicată, sunt prevăzute *faptele ce constituie contravenții*, constatarea contravențiilor și aplicarea sancțiunilor, precum și infracțiunile și pedepsele stabilite.

151. Principiul legalității a fost stipulat mai întâi în Legea administrației publice nr. 69/1991, republicată, ca urmare a modificării și completării sale prin Legea nr. 24/1996, și apoi reluat de art. 2 din Legea nr. 215/2001, republicată.

Principiul legalității, aplicat la administrația publică locală, înseamnă că „tot ce ține de aceasta", adică alegerea, constituirea, exercitarea atribuțiilor, adoptarea hotărârilor sau emiterea altor acte administrative, precum și orice alte activități, trebuie să se desfășoare *numai pe baza și în conformitate cu legea.*

Într-o opinie din doctrina franceză se afirmă că principiul legalității, conform căruia administrația trebuie să respecte legile, face parte dintr-un principiu mai larg, și anume *principiul juridicității*[3]. Se arată că, potrivit ultimului principiu, în toate acțiunile sale, administrația trebuie să respecte cadrul în care trebuie să acționeze, stabilit de ansamblul ordinii juridice[4]. Supunerea față de ordinea juridică implică exigența conformității între actele emise de administrație și cele care îi sunt superioare.

152. Principiul consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit. Înainte de adoptarea Legii nr. 286/2006, detalieri ale acestui principiu se întâlneau în art. 68 lit. c) din Legea nr. 215/2001, care preciza că *primarul poate propune consiliului local consultarea populației prin referendum, cu privire la problemele locale de interes deosebit. Pe baza hotărârii consiliului local, primarul lua măsuri pentru organizarea acestei consultări, în condițiile legii.* Textul reprezenta una dintre atribuțiile primarului ca ales local, ce nu putea fi delegată viceprimarului sau

---

[1] Articolul 97[1] din Legea nr. 67/2004, republicată.
[2] Articolul 99 alin. (8) din Lega nr. 67/2004, republicată.
[3] A se vedea *G. Dupuis, M.-J. Guédon, P. Chrétien*, op. cit., p. 76.
[4] *Ibidem.*

viceprimarilor. Totodată, această atribuție nu putea fi îndeplinită de primarii sectoarelor municipiului București.

În prezent, dacă examinăm atribuțiile primarului, stabilite în art. 63 din Legea nr. 215/2001, republicată, nu mai întâlnim o atribuție cu un conținut similar celei de mai sus. În schimb, o referire directă la această atribuție se întâlnește în art. 83 din Legea nr. 215/2001, republicată, dar numai cu privire la *primarii și viceprimarii sectoarelor municipiului București*, unde se arată că ei îndeplinesc atribuțiile stabilite de lege pentru primarii și viceprimarii comunelor și orașelor, *cu excepția celor referitoare la consultarea populației prin referendum organizat pentru soluționarea problemelor locale de interes deosebit* și la măsurile prevăzute de lege pentru desfășurarea adunărilor publice, care se exercită *numai de primarul general al municipiului București*.

Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului ne oferă detalii despre referendumul local organizat pentru probleme de interes deosebit. Astfel, potrivit art. 13 alin. (1), *problemele de interes deosebit din unitățile administrativ-teritoriale* și subdiviziunile administrativ-teritoriale ale municipiilor pot fi supuse, în condițiile prezentei legi, aprobării locuitorilor prin referendum local.

Articolul 14 alin. (1) din Legea nr. 3/2000 conține un text asemănător cu cel întâlnit în Legea nr. 215/2001, anterior adoptării Legii nr. 286/2006, și anume problemele supuse referendumului local se stabilesc de *consiliile locale sau județene*, după caz, la propunerea *primarului*, respectiv a *președintelui consiliului județean* sau a unei treimi din numărul consilierilor locali, respectiv al consilierilor județeni. Așadar, la nivelul comunelor, orașelor și municipiilor, primarul este autoritatea competentă să propună consiliului local consultarea populației prin referendum. Adoptarea în acest sens a unei hotărâri de către consiliul local îi dă dreptul și, în același timp, îl obligă pe primar să ia măsurile corespunzătoare pentru organizarea acestei consultări. *Per a contrario*, în ipoteza în are consiliul local nu adoptă o asemenea hotărâre, primarul nu mai are niciun drept de a mai lua vreo măsură organizatorică ce ar privi desfășurarea referendumului local.

Se pune întrebarea ce se înțelege prin probleme locale de interes deosebit? Prevederile Legii administrației publice locale nr. 69/1991, republicată, nu precizau ce se înțelege prin *probleme de interes deosebit*, ceea ce însemna că se lăsa la latitudinea fiecărei unități administrativ-teritoriale să aprecieze acest lucru.

În ce privește Legea nr. 215/2001, înainte de modificarea și completarea sa prin Legea nr. 286/2006, în art. 43 alin. (2) se specificau *problemele ce totdeauna se vor discuta în ședință publică*, și anume: problemele privind bugetul local, administrarea domeniului public și privat al comunei sau orașului, participarea la programe de dezvoltare județeană, regională, zonală sau de cooperare transfrontalieră, organizarea și dezvoltarea urbanistică a localităților și amenajarea teritoriului, precum și cele privind asocierea sau cooperarea cu alte autorități publice, organizații neguvernamentale, persoane juridice române sau străine. În final se adăuga *„În legătură cu aceste probleme, primarul poate propune consultarea cetățenilor prin referendum, în condițiile legii"*. Din formularea textului rezulta că legiuitorul a înțeles că problemele sus-menționate *sunt de interes deosebit* și, prin urmare,

referitor la oricare din ele, primarul avea posibilitatea de a propune consiliului local consultarea cetățenilor prin referendum, în condițiile legii.

Legea nr. 215/2001, republicată, nu mai conține asemenea dispoziții. Totuși, apreciem că din interpretarea art. 45 alin. (2) și (3), se poate susține, în continuare, că *sunt probleme de interes deosebit cele care privesc domeniile pentru care consiliul local hotărăște cu majoritate absolută sau calificată*, cum sunt bugetul local, contractarea de împrumuturi, stabilirea de impozite și taxe locale, patrimoniul etc. Totodată, ne menținem opinia în sensul că *și alte probleme* ce intervin în cadrul comunității locale *pot să prezinte un interes deosebit*, rămânând la latitudinea primarului să propună consiliului local consultarea populației prin referendum, iar consiliul local să se pronunțe prin adoptarea unei hotărâri.

Organizarea referendumului local se face potrivit dispozițiilor cuprinse în Legea nr. 3/2000. Astfel, referendumul local se poate organiza în toate satele și localitățile componente ale comunei sau orașului ori numai în unele dintre acestea. În cazul referendumului la nivel județean, acesta se poate desfășura în toate comunele și orașele din județ ori numai în unele dintre acestea, care sunt direct interesate. Cetățenii sunt chemați să se pronunțe prin „DA" sau „NU" asupra problemei supuse referendumului, decizând cu majoritatea voturilor valabil exprimate la nivelul unității administrativ-teritoriale respective.

Obiectul și data referendumului se stabilesc și se aduc la cunoștință publică prin orice mijloace de informare în masă, cu cel puțin 20 de zile înainte de data desfășurării acestuia. Referendumul local se poate organiza într-o singură zi, care poate fi numai duminica.

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITAR

Capitolul al II-lea.
Consiliile locale

§1. Componența și constituirea consiliilor locale

153. Conform art. 121 alin. (1) din Constituție, consiliile locale sunt *autorități ale administrației publice* prin care se realizează autonomia locală în comune și orașe, în condițiile legii.

Consiliile locale sunt compuse din consilieri aleși prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat, în condițiile stabilite de Legea privind alegerile locale.

Numărul membrilor fiecărui consiliu local se stabilește prin *ordin al prefectului*, în funcție de numărul locuitorilor comunei, orașului sau municipiului, raportat de Institutul Național de Statistică la data de 1 ianuarie a anului în curs sau, după caz, la data de 1 iulie a anului care precede alegerile, conform tabelului[1] stabilit la art. 29 alin. (1) din lege.

154. Conflictul de interese privind consilierii locali. a) *Conceptul de conflict de interese* este definit în art. 70 din Legea nr. 161/1993 ca fiind „situația în care persoana ce exercită o demnitate publică sau o funcție publică are un interes de natură patrimonială, care ar putea influența îndeplinirea cu obiectivitate a atribuțiilor care îi revin potrivit Constituției și altor acte normative".

Principiile care stau la baza prevenirii conflictului de interese în exercitarea demnităților publice și funcțiilor publice sunt: imparțialitatea; integritatea; transparența deciziei; supremația interesului public.

Potrivit art. 77 din Capitolul II, Titlul IV, Cartea I a Legii nr. 161/2003, conflictele de interese pentru *consilierii locali*, ca și pentru *consilierii județeni* sau *președinții și vicepreședinții consiliilor județene* sunt cele prevăzute în art. 46 din Legea administrației publice locale nr. 215/2001, republicată.

Conform acestui articol, *nu poate lua parte la deliberare și la adoptarea hotărârilor consilierul care, fie personal, fie prin soț, soție, afini sau rude până la gradul*

---

[1] Tabelul de la art. 29 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, modificat prin O.U.G. nr. 20/2008, cuprinde numărul consilierilor locali, stabilit în funcție de cel al locuitorilor comunei sau al orașului. Prin această ordonanță de urgență se revine la forma inițială a textului, mărindu-se numărul consilierilor, cel minim fiind de 9, dacă numărul locuitorilor comunei sau ai orașului sunt până la 1.500, și cel maxim de 31 (în loc de 27) de consilieri, pentru orașele sau municipiile care au peste 400.000 de locuitori. Dacă înainte de modificarea prin O.U.G. nr. 20/2008, Consiliul General al Municipiului București se compunea din 31 de consilieri, în prezent, numărul consilierilor este de 55, așa cum era în forma inițială a Legii nr. 215/2001.

al patrulea inclusiv, are un interes patrimonial în problema supusă dezbaterilor consiliului local.

Hotărârile adoptate de consiliul local cu încălcarea acestor dispoziții *sunt nule de drept.* Nulitatea se constată de către *instanța de contencios administrativ,* iar acțiunea poate fi introdusă de orice persoană interesată.

b) *Dispoziții detaliate despre conflictul de interese al consilierilor locali și județeni și despre registrul de interese* se întâlnesc în Capitolul VIII al Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali.

Potrivit art. 74 alin. (1) alin. această lege, *aleșii locali sunt obligați să își facă publice interesele printr-o declarație pe proprie răspundere,* depusă în dublu exemplar la secretarul unității administrativ-teritoriale. Un exemplar se păstrează de secretar într-un dosar special, denumit *registru de interese,* și al doilea exemplar se transmite la unul din subprefecți, care îl va păstra într-un dosar special, denumit *registru general de interese.*

Registrul de interese are *caracter public,* putând fi consultat de către orice persoană, în condițiile Legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public.

În art. 75 din Legea nr. 393/2004 se prevede *când anume aleșii locali au un interes personal* într-o problemă Astfel, se arată că aleșii locali *au un interes personal* într-o anumită problemă dacă au posibilitatea să anticipeze[1] că o decizie a autorității publice din care fac parte ar putea prezenta un beneficiu sau un avantaj pentru sine sau pentru:

– soț, soție, rude sau afini până la gradul al doilea inclusiv;

– orice persoană fizică sau juridică cu care au o relație de angajament, indiferent de natura acestuia;

– o societate comercială la care dețin calitatea de asociat unic, funcția de administrator sau de la care obțin venituri;

– o altă autoritate din care fac parte;

– orice persoană fizică sau juridică, alta decât autoritatea din care fac parte, care a făcut o plată către aceștia sau a efectuat orice fel de cheltuieli ale acestora;

– asociație sau fundație din care face parte.

Declarația privind interesele personale trebuie depusă în termenele prevăzute de lege, și anume în termen de 15 zile de la data declarării consiliului ca legal constituit, în cazul consilierilor județeni și al consilierilor locali[2].

Textele art. 77 și art. 81 cuprind dispoziții asemănătoare celor din art. 46 alin. (1) și (2) din Legea nr. 215/2001, republicată, și anume au ca obiect *interdicția* pentru consilierii locali și județeni *de a participa la deliberarea și adoptarea*

---

[1] Apreciem că sintagma *„posibilitatea de anticipare"* este o noțiune destul de imprecisă, unii consilieri locali sau județeni putând invoca în apărarea lor că nu au avut această posibilitate de anticipare.

[2] Declarația privind interesele personale se depune în termen de 15 zile de la depunerea jurământului, în cazul primarilor, și în termen de 15 zile de la alegere, în cazul președinților și vicepreședinților consiliilor județene și al viceprimarilor.

hotărârilor dacă au un *interes personal* în problema dezbaterii. În aceste situații, consilierii locali și județeni sunt obligați să anunțe, la începutul dezbaterilor, interesul personal pe care îl au în problema respectivă, iar anunțarea interesului personal și abținerea de la vot se consemnează în mod obligatoriu în procesul-verbal al ședinței. *Hotărârile adoptate cu nerespectarea acestor dispoziții sunt nule de drept*, conform art. 46 alin. (2) din Legea nr. 215/2001, republicată.

Mai mult, aleșii locali au obligația să reactualizeze declarația pentru interesele personale la începutul fiecărui an, dar nu mai târziu de 1 februarie, dacă au intervenit modificări semnificative față de declarația anterioară.

Nerespectarea termenelor pentru depunerea declarației privind interesele personale atrage *sancțiunea suspendării de drept a mandatului*, până la depunerea declarației.

Refuzul depunerii declarației privind interesele personale atrage o sancțiune mai gravă, și anume *încetarea de drept a mandatului*[1].

Ambele sancțiuni se constată prin hotărâre a consiliului local, respectiv județean[2].

c) Articolul 9 alin. (2) din Legea nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate[3] se referă la obligația consilierilor județeni și a consilierilor locali, precum și a primarilor și viceprimarilor de a depune declarațiile de avere și de interese la persoana desemnată de secretarii unităților administrativ-teritoriale respective. În art. 40 alin. (1) din Legea nr. 144/2007 se mai stabilește că persoanele care candidează pentru funcția de consilier județean, consilier local sau primar sunt obligate să își declare averea și interesele, aceste declarații urmând a se publica pe pagina de internet a Agenției Naționale de Integritate în termen de 10 zile de la primire și se mențin publicate pe această pagină.

155. Incompatibilitățile cu calitatea de consilier. Calitatea de consilier este incompatibilă cu anumite funcții sau calități.

În prezent, incompatibilitățile cu calitatea de consilier local sau județean sunt prevăzute în art. 88 din Secțiunea a 4-a, Capitolul III, Titlul IV, Cartea I a Legii nr. 161/2003. Articolul 117 din această lege a abrogat expres fostul art. 30 din Legea nr. 215/2001, în varianta inițială, care preciza incompatibilitățile[4].

---

[1] A se vedea și *I. Nicola*, Drept administrativ, Ed. Universității „Lucian Blaga", Sibiu, 2007, p. 208.

[2] Articolul 82 alin. (3) din Legea nr. 393/2004, cu modificările și completările ulterioare.

[3] M. Of. nr. 359 din 25 mai 2007.

[4] Potrivit fostului art. 30 din Legea nr. 215/2001, în varianta inițială, calitatea de consilier era incompatibilă cu: funcția de prefect sau subprefect; calitatea de funcționar public în aparatul propriu de specialitate al autorităților administrației publice centrale și locale; calitatea de funcționar public în aparatul propriu de specialitate al consiliului județean, al prefectului, al serviciilor publice de interes local sau județean, al serviciilor publice descentralizate ale ministerelor și ale celorlalte autorități ale administrației publice centrale; calitatea de angajat în cadrul autorităților administrației publice locale respective sau în cadrul aparatului propriu al prefectului din județul respectiv; funcția de manager sau membru în consiliul de

a) Potrivit textului alin. (1) al art. 88 din Legea nr. 161/2003, *funcția de consilier local sau consilier județean este incompatibilă cu:*

– funcția de primar sau viceprimar;

– funcția de prefect sau subprefect;

– calitatea de funcționar public sau angajat cu contract individual de muncă în aparatul de specialitate al primarului, respectiv în aparatul propriu al consiliului județean ori al prefecturii din județul respectiv;

– funcția de președinte, vicepreședinte, director general, director, manager, asociat, administrator, membru al consiliului de administrație sau cenzor la regiile autonome și societățile comerciale de interes local înființate sau aflate sub autoritatea consiliului local ori a consiliului județean respectiv sau la regiile autonome și societățile comerciale de interes național care își au sediul sau care dețin filiale în unitatea administrativ-teritorială respectivă;

---

administrație al regiilor autonome ori de conducător al societăților comerciale înființate de consiliile locale sau de consiliile județene; calitatea de primar; calitatea de senator, deputat, ministru, secretar de stat, subsecretar de stat și cele asimilate acestora.

Comparativ cu Legea nr. 69/1991, republicată, art. 30 din Legea nr. 215/2001 era mai complet, numărul funcțiilor și incompatibilităților cu calitatea de consilier fiind mai mare, iar alin. (2) al art. 30 avea caracter de noutate, și anume se prevedea că *incompatibilitatea intervine numai după validarea mandatului*, cel în cauză trebuind să opteze în termen de 10 zile, după care, dacă acesta nu a optat pentru calitatea de consilier, în ședința de consiliu următoare președintele de ședință va supune validării mandatul supleantului acestuia de pe lista partidului, alianței politice sau a alianței electorale respective. Precizările de ordin teoretic le considerăm binevenite, mai ales că în practică au existat situații neclare privind momentul și termenul în care consilierul incompatibil trebuia să-și precizeze opțiunea.

Dificultăți de ordin teoretic și practic în legătură cu aplicarea incompatibilităților consilierilor locali s-au ivit prin raportare la textul fostului art. 152 din Legea nr. 215/2001, în prezent abrogat și el prin Legea nr. 161/2003, care preciza că „Până la organizarea viitoarelor alegeri locale, consiliile locale și consiliile județene, respectiv Consiliul General al Municipiului București, vor funcționa cu numărul de consilieri stabilit potrivit legii pentru alegerile locale din anul 2000, iar consilierii în funcție la data intrării în vigoare a prezentei legi își vor exercita mandatul până la următoarele alegeri locale".

Referitor la interpretarea acestui text, ne-am raliat opiniei care s-a pronunțat în sensul că, dacă în momentul alegerii consilierul deținea o funcție sau o calitate care, potrivit Legii nr. 69/1991, republicată, nu reprezenta o incompatibilitate cu calitatea de consilier, acesta poate să-și desfășoare activitatea în continuare, deoarece legea nouă nu poate retroactiva. S-a mai subliniat că acești consilieri își exercită voința pe baza voinței corpului electoral, „care și-a exprimat încrederea în ei în condițiile Legilor nr. 69/1991 și nr. 70/1991. În consecință, noua lege a administrației publice nu poate să infirme mandatul popular astfel obținut, creând condiții de incompatibilitate necunoscute de lege în momentul alegerilor" (a se vedea explicația furnizată de *prof. dr. Tudor Drăganu* privind incompatibilitățile consilierilor la solicitarea Guvernului, publicată în ziarul Adevărul din 9-10 iunie 2001; a se vedea și *D.C. Dragoș*, Principalele elemente de noutate ale Legii nr. 215/2001 a administrației publice locale, p. 28; *O. Podaru*, Legea 215/2001 a administrației publice locale comentată, Ed. Sfera Juridică, Cluj-Napoca, 2004, p. 60-61).

– funcția de președinte sau de secretar al adunărilor generale ale acționarilor sau asociaților la o societate comercială care își are sediul sau care dețin filiale în unitatea administrativ-teritorială respectivă;

– calitatea de deputat sau senator;

– funcția de ministru, secretar de stat, subsecretar de stat și funcțiile asimilate acestora.

Potrivit art. 88 alin. (2), *o persoană nu poate exercita în același timp un mandat de consilier local și un mandat de consilier județean.*

În continuare, în art. 89 alin. (1) se mai prevede o incompatibilitate. Astfel, calitatea de ales local este incompatibilă și cu *calitatea de acționar semnificativ la o societate comercială înființată de consiliul local, respectiv de consiliul județean.*

Incompatibilitatea există și în situația în care soțul sau rudele de gradul I ale alesului local dețin calitatea de acționar semnificativ la unul dintre agenții economici menționați.

Prin sintagma „acționar semnificativ" se înțelege persoana care exercită drepturi aferente unor acțiuni care, cumulate, reprezintă cel puțin 10% din capitalul social sau îi conferă cel puțin 10% din totalul drepturilor de vot în adunarea generală.

Din cele de mai sus rezultă că numărul incompatibilităților cu calitatea de consilier local ori județean este mai mare decât cel avut în vedere inițial, fiind stipulate incompatibilități cu caracter de noutate.

În conformitate cu dispozițiile art. 90 alin. (1) din Legea nr. 161/2003, consilierii locali și consilierii județeni care au funcția de președinte, vicepreședinte, director general, director, precum și calitatea de acționar sau asociat la societățile comerciale cu capital privat sau cu capital majoritar de stat ori cu capital al unei unități administrativ-teritoriale *nu pot încheia contracte de prestări de servicii, de executare de lucrări, de furnizare de produse sau contracte de asociere cu autoritățile administrației publice locale din care fac parte, cu instituțiile sau regiile autonome de interes local aflate în subordinea ori sub autoritatea consiliului local sau județean respectiv ori cu societățile comerciale înființate de consiliile locale sau consiliile județene respective.* Aceste prevederi se aplică și în cazul în care funcțiile sau calitățile respective sunt deținute de soțul sau rudele de gradul I ale alesului local.

Încălcarea dispozițiilor art. 90 atrage *încetarea de drept a mandatului de ales local* la data încheierii contractelor[1].

Constatarea încetării mandatului de consilier local sau județean se face prin *ordin al prefectului*, la propunerea secretarului unității administrativ-teritoriale, ordinul putând fi atacat la instanța de contencios administrativ competentă.

b) *Momentul intervenirii stării de incompatibilitate.* Potrivit art. 91 alin. (1) din Legea nr. 161/2003, *starea de incompatibilitate intervine numai după validarea mandatului*, iar în cazul prevăzut la art. 88 alin. (2), după validarea celui de-al

[1] Pentru observații critice asupra textului art. 90 din Legea nr. 161/2003, a se vedea O. *Podaru*, op. cit., p. 63-64.

doilea mandat, respectiv după numirea sau angajarea alesului local, ulterior validării mandatului, într-o funcție incompatibilă cu cea de ales local.

În cazul în care alesul local are calitatea de acționar semnificativ la o societate comercială înființată de consiliul local, respectiv consiliul județean, incompatibilitatea intervine la data la care el, soțul sau ruda de gradul I a acestuia devin acționari.

Alesul local *poate renunța* la funcția deținută *înainte de a fi numit sau ales în funcția care atrage starea de incompatibilitate* sau *în cel mult 15 zile de la numirea sau alegerea în această funcție*[1].

Conform art. 91 alin. (4) din Legea nr. 161/2003, în situația în care *alesul local aflat în stare de incompatibilitate nu renunță* la una din cele două funcții incompatibile în termenul precizat de lege, *prefectul va emite un ordin prin care constată încetarea de drept a mandatului de ales local* la data împlinirii termenului de 15 zile, *la propunerea secretarului unității administrativ-teritoriale.* Totodată, *orice persoană poate sesiza* secretarul unității administrativ-teritoriale.

Ordinul emis de prefect poate fi atacat *la instanța de contencios administrativ competentă.*

156. Constituirea consiliilor locale. De la bun început trebuie precizat că prin O.U.G. nr. 20/2008 s-a renunțat la majoritatea modificărilor realizate de Legea nr. 286/2006, revenindu-se la textele inițiale ale Legii nr. 215/2001.

Potrivit art. 30 alin. (1), constituirea consiliilor locale se face în termen de 20 de zile de la data desfășurării alegerilor, după îndeplinirea prevederilor art. 38 alin. (1) și (1[1]) din Legea nr. 334/2006 privind finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale, cu modificările și completările ulterioare[2]. *Convocarea* consilierilor locali declarați aleși, pentru ședința de constituire, se face de către prefect. La ședința de constituire pot participa *prefectul* sau reprezentantul său, precum și primarul, chiar dacă procedura de validare a mandatului acestuia nu a finalizată.

---

[1] Articolul 91 alin. (3) din Legea nr. 161/2003. Tot în acest articol este înscrisă regula în sensul că alesul local care devine incompatibil prin aplicarea prevederilor prezentei secțiuni este obligat să demisioneze din una dintre funcțiile incompatibile în cel mult 60 de zile de la intrarea în vigoare a prezentei legi.

[2] Forma actuală a art. 30 alin. (1) din Legea nr. 215/2001 se datorează modificării aduse prin O.U.G. nr. 66/2008. În art. 38 alin. (1) din Legea nr. 334/2006 se prevede că, în termen de 15 zile de la data desfășurării alegerilor, mandatarul financiar este obligat să depună la Autoritatea Electorală Permanentă un raport detaliat al veniturilor și cheltuielilor electorale pentru fiecare partid politic, alianță politică, alianță electorală, organizație a cetățenilor români aparținând minorităților naționale sau candidat independent, iar în alin. (1[1]) se arată că, după expirarea termenului prevăzut la alin. (1), Autoritatea Electorală Permanentă asigură aducerea la cunoștință publică a listei partidelor politice, alianțelor politice, alianțelor electorale, organizațiilor cetățenilor români aparținând minorităților naționale și a candidaților independenți care au depus rapoartele detaliate ale veniturilor și cheltuielilor electorale, pe măsură ce acestea sunt depuse, prin publicări succesive în Monitorul Oficial al României, Partea I.

a) *Şedinţa este legal constituită dacă participă cel puţin două treimi din numărul consilierilor aleşi*[1]. Dacă prin Legea nr. 286/2006 s-a prevăzut că este suficientă prezenţa *majorităţii consilierilor aleşi şi validaţi* la oricare din cele trei şedinţe organizate în acest scop, prin O.U.G. nr. 20/2008 s-a revenit la textul iniţial al art. 30, şi anume la toate cele trei convocări *este necesară întrunirea majorităţii de cel puţin două treimi din numărul consilierilor.*

Astfel, în cazul în care nu se poate asigura această majoritate la prima şedinţă, aceasta se va organiza, în aceleaşi condiţii, peste 3 zile la convocarea prefectului. Dacă nici la a doua convocare reuniunea nu este legal constituită, se va proceda la o nouă convocare de către prefect, în aceleaşi condiţii. În situaţia în care consiliul local nu se poate reuni nici la a treia convocare datorită absenţei, fără motive temeinice, a consilierilor, *prefectul* (nu instanţa) *va declara vacante*, prin ordin, locurile consilierilor aleşi care *au lipsit nemotivat de la cele 3 convocări anterioare* (nu de la oricare dintre cele trei convocări[2]), dacă aceştia *nu pot fi înlocuiţi prin supleanţii* înscrişi în listele de candidaţi respective[3]. În consecinţă, se vor organiza

---

[1] Referitor la situaţia în care la prima convocare a consiliului local în şedinţă de constituire nu se întruneşte cvorumul cerut imperativ de lege, art. 16 din fosta Lege a administraţiei publice locale nr. 69/1991 a adus precizări suplimentare utile faţă de textul iniţial, cu privire la care s-au formulat observaţii critice şi propuneri *de lege ferenda*, în *R.N. Petrescu*, Observaţii în legătură cu unele dispoziţii ale Legii administraţiei publice locale, în Dreptul nr. 3/1995, p. 47-48.

[2] Textul introdus prin Legea nr. 286/2006, în sensul că absenţa nemotivată poate să privească *oricare* din cele 3 convocări, înlătura, parţial, unele dintre aspectele criticate în literatura de specialitate sub imperiul Legii nr. 215/2001 în forma iniţială. Revenindu-se la situaţia dinainte de adoptarea Legii nr. 286/2006, revine în actualitate opinia potrivit căreia Legea nr. 215/2001 nu cuprinde nicio precizare despre cazul în care niciun consilier local nu a lipsit nejustificat la toate cele 3 convocări anterioare, consilierii absenţi fiind, de fiecare dată, alţii (a se vedea *O. Podaru*, Dispoziţii controversate ale noii Legi a administraţiei publice locale, în P.R. nr. 2/2002, p. 292). Aceeaşi observaţie se face şi în privinţa absenţelor motivate ale consilierilor. În tăcerea legii, se propune ca prefectul să facă alte convocări, până când fie se întruneşte cvorumul de două treimi, fie devin incidente dispoziţiile art. 31 alin. (3). Dacă, teoretic, prima soluţie poate fi susţinută, apreciem că ea prezintă inconveniente de ordin practic, procedura de constituire a consiliului local fiind mult tergiversată.

În Regulamentul-cadru de organizare şi funcţionare a consiliilor locale (a se vedea O.G. nr. 35/2002 pentru aprobarea Regulamentului-cadru de organizare şi funcţionare a consiliilor locale, publicată în M. Of. nr. 90 din 2 februarie 2002, aprobată prin Legea nr. 673/2002) sunt inserate unele dispoziţii de detaliu, prin care se încercă soluţionarea parţială a problemelor menţionate. Astfel, în art. 1 alin. (3) din regulament se arată: „Dacă nici la a treia convocare nu se prezintă cel puţin două treimi din numărul consilierilor declaraţi aleşi, prefectul va dispune verificarea motivelor care au determinat neprezentarea la şedinţă a consilierilor absenţi. Dacă absenţele nu au la bază motive temeinice, determinate de: boală care a necesitat spitalizarea sau imobilizarea la pat; deplasarea în străinătate în interes de serviciu; evenimente de forţă majoră, cum ar fi: inundaţii sau alte catastrofe care au împiedicat deplasarea; deces în familie sau alte situaţii similare, prefectul va emite un ordin prin care va declara vacante locurile consilierilor aleşi, care au lipsit nemotivat de la cele 3 convocări anterioare".

[3] Articolul 30 alin. (3) din Legea nr. 215/2001, republicată.

alegeri pentru completare, în termen de 30 de zile (și nu de 90 de zile), în condițiile Legii privind alegerea autorităților administrației publice locale.

Ordinul prefectului prin care se declară vacante locurile consilierilor care au lipsit nemotivat poate fi atacat de cei în cauză la instanța de contencios administrativ în termen de 5 zile de la comunicare, iar hotărârea instanței este definitivă și irevocabilă[1].

Reținem *cele două posibilități consacrate prin lege* pentru cazul în care nici la treia convocare nu este prezentă cel puțin majoritatea consilierilor aleși și validați:

– înlocuirea consilierilor care au absentat nemotivat cu supleanții înscriși pe listele de candidați respective;

– dacă nu se reușește prima variantă, se organizează alegeri parțiale de completare în termen de 30 de zile.

Absența consilierilor de la ședința de constituire este considerată *motivată* dacă se face dovada că aceasta a intervenit din cauza unei boli care a necesitat spitalizarea sau a făcut imposibilă prezența acestora, a unei deplasări în străinătate în interes de serviciu sau a unor evenimente de forță majoră[2].

Conducerea lucrărilor ședinței de constituire este asigurată de cel mai în vârstă consilier, asistat de 2 consilieri locali dintre cei mai tineri.

157. Validarea alegerii consilierilor a fost modificată radical prin Legea nr. 286/2006, și anume ea se făcea de către *judecătoria* în raza căreia se află unitatea administrativ-teritorială, de către *un judecător* desemnat de președintele instanței. Se mai arăta că cererea de validare a consilierilor locali se depunea în termen de 3 zile de la data constatării rezultatelor alegerilor, fără a se preciza însă cine anume depune cererea.

Prin O.U.G. nr. 20/2008 textul a fost abrogat, revenindu-se la dispozițiile din forma inițială a Legii nr. 215/2001, și anume, pentru validarea mandatelor, *consiliile locale aleg, prin vot deschis, dintre membrii lor*, pe întreaga durată a mandatului, *o comisie de validare*, alcătuită din 3-5 consilieri[3].

Comisia de validare examinează legalitatea alegerii fiecărui consilier și *propune* consiliului local *validarea* sau *invalidarea* mandatelor.

Motivele pentru care *se propune invalidarea mandatului* au rămas aceleași, și anume:

– în cazul în care se constată încălcarea condițiilor de eligibilitate;

---

[1] Articolul 30 alin. (4) din Legea nr. 215/2001, republicată.

[2] Articolul 30 alin. (5) din Legea nr. 215/2001, republicată. Textul introdus prin Legea nr. 286/2006, în prezent abrogat, stipula că absența consilierilor locali de la ședința de constituire este considerată motivată dacă se face dovada că aceasta a intervenit din cauza unei boli sau a unor evenimente de forță majoră care au făcut imposibilă prezența acestora.

[3] Articolul 31 alin. (2) din Legea nr. 215/2001, republicată, modificat prin O.U.G. nr. 20/2008.

– dacă alegerea consilierului s-a făcut prin fraudă electorală, constatată în condițiile Legii privind alegerea autorităților administrației publice locale[1].

Validarea sau invalidarea mandatelor se face, în ordine alfabetică, cu votul deschis al majorității consilierilor prezenți la ședință. Persoana al cărei mandat este supus validării sau invalidării nu participă la vot.

Prin art. 31[1], introdus prin O.U.G. nr. 20/2008, se stabilește calea de atac împotriva hotărârii de validare sau invalidare a mandatelor. Astfel, cei interesați o pot ataca la *instanța de contencios administrativ* în termen de 5 zile de la adoptare sau, în cazul celor absenți de la ședință, de la comunicare.

Instanța de contencios administrativ este obligată să se pronunțe în cel mult 30 de zile. În acest caz, procedura prealabilă nu se mai efectuează, iar *hotărârea* primei instanțe este *definitivă și irevocabilă.*

158. Depunerea jurământului de către consilierii locali. După operațiunea de validare a mandatelor consilierilor locali în ședința de constituire a consiliului local, aceștia depun *în fața consiliului local* jurământul de credință[2]. Jurământul poate fi depus și fără formulă religioasă. În ce privește consilierii care refuză să depună jurământul, aceștia sunt considerați demisionați de drept, formulare criticată în literatura noastră de specialitate încă sub imperiul Legii nr. 69/1991, republicată, menținută însă atât în forma inițială a Legii nr. 215/2001, cât și în cea republicată.

În cazul în care consilierul local declarat ales *renunță* la mandat înainte de validare sau *refuză să depună jurământul*, se supune validării *mandatul primului supleant* înscris pe lista partidului politic, a alianței politice sau a alianței electorale respective, dacă până la validarea mandatului partidele și alianțele politice confirmă în scris apartenența la partid.

În situația în care locurile rămase vacante nu pot fi completate cu supleanți, conform legii, iar numărul de consilieri locali se reduce sub jumătate plus unu, se vor organiza *alegeri parțiale de completare*, în termen de 90 de zile.

După validare în ședința de constituire a consiliului local, consilierii locali depun jurământul.

Consiliul local se declară legal constituit, dacă majoritatea consilierilor locali validați au depus jurământul. Constituirea consiliului local *se constată prin hotărâre*, adoptată cu *votul majorității consilierilor locali validați*[3].

Prevederea din art. 35 din Legea nr. 215/2001 a rămas neschimbată, și anume, după declararea ca legal constituit, consiliul local alege dintre membrii săi, prin

---

[1] Articolul 31 alin. (4) din Legea nr. 215/2001, republicată, modificat prin O.U.G. nr. 20/2008.

[2] Textul jurământului de credință, stabilit în art. 32 alin. (1), este următorul: „Jur să respect Constituția și legile țării și să fac, cu bună-credință, tot ceea ce stă în puterile și priceperea mea pentru binele locuitorilor comunei (orașului, municipiului, județului) ... Așa să-mi ajute Dumnezeu!"

[3] Articolul 34 alin. (2) din Legea nr. 215/2001, republicată.

votul deschis al majorității consilierilor în funcție, *un președinte de ședință, pe o perioadă de cel mult 3 luni*, care va conduce ședințele consiliului și va semna hotărârile adoptate de acesta.

Potrivit alin. (2) al aceluiași articol, consilierul ales în condițiile menționate poate fi schimbat din funcție la inițiativa a cel puțin unei treimi din numărul consilierilor, cu votul majorității consilierilor în funcție. Această dispoziție trebuie interpretată în sensul că inițiativa consilierilor poate interveni numai în cursul celor 3 luni de zile pentru care un consilier a fost ales ca președinte de ședință, fiind *un termen maxim*, care nu poate fi depășit[1].

159. După constituire, consiliul local își organizează comisii de specialitate, pe principalele domenii de activitate[2]. Legea nr. 69/1991, republicată, cuprindea precizări utile cu privire la comisiile de specialitate ale consiliilor locale, care, în general, se regăsesc și în Legea nr. 215/2001, republicată, iar Regulamentul-cadru de organizare și funcționare a consiliilor locale conține detalii despre organizarea, atribuțiile și funcționarea acestor comisii[3]. *Domeniile de activitate* în care se pot organiza comisii de specialitate, denumirea acestora și numărul de membri, care va fi întotdeauna impar, *se stabilesc de către consiliul local, în funcție de specificul activității din fiecare unitate administrativ-teritorială*, iar principalele domenii de activitate în care se pot organiza comisii de specialitate sunt prevăzute în anexa nr. 2, și anume agricultură; activități economico-financiare; activități social-culturale, culte; învățământ, sănătate și familie; amenajarea teritoriului și urbanism; muncă și protecție socială; protecție copii; protecție mediu și turism; juridică și de disciplină; validare.

În funcție de specificul activității și de numărul consilierilor, consiliul poate hotărî să se organizeze comisii de specialitate și în alte domenii de activitate sau o comisie să aibă în obiectul său de activitate două sau mai multe domenii.

Pot fi membri ai comisiilor de specialitate *numai consilierii locali*. Comisiile de specialitate își aleg câte un președinte și un secretar, ele lucrează în plen și iau hotărâri cu votul majorității membrilor lor. De regulă, ședințele sunt publice.

Comisiile de specialitate *analizează și avizează* proiectele de hotărâre în domeniul lor de activitate. Organizarea, funcționarea și atribuțiile comisiilor de specialitate se stabilesc prin regulamentul de organizare și funcționare a consiliului local, *respectându-se configurația politică rezultată în urma alegerilor locale.*

Consiliilor locale li se permite organizarea, din proprie inițiativă sau la inițiativa primarului, după caz, a unor *comisii speciale de analiză și verificare, pe perioadă*

---

[1] În acest sens, a se vedea și *O. Podaru*, op. cit., în P.R. nr. 2/2002, p. 294. Ne exprimăm rezerve față de opinia care susține că, dacă inițiativa unei treimi din numărul consilierilor nu există, „(...) președintele ales în ședința de constituire va rămâne mai departe în funcție, chiar și după expirarea termenului inițial de trei luni" (în acest sens, a se vedea *D.C. Dragoș*, op. cit., p. 15).

[2] Articolul 54 alin. (1)-(7) din Legea nr. 215/2001, republicată.

[3] A se vedea art. 15 și urm. din Regulamentul-cadru de organizare și funcționare a consiliilor locale.

determinată. Componența comisiei speciale de analiză și verificare, obiectivele și perioada de desfășurare a activităților acesteia se stabilesc prin *hotărâre a consiliului local,* iar membrii comisiei acționează în limitele stabilite prin hotărâre.

Mai trebuie menționată posibilitatea consiliilor locale de a organiza, din proprie inițiativă sau din inițiativa primarului, *comisii mixte,* formate din consilieri locali, funcționari publici și alți specialiști, pe perioadă determinată[1]. Componența comisiilor mixte, obiectivele și perioada de desfășurare a activității acestora se stabilesc *prin hotărâri ale consiliilor locale.* Regula este că ședințele comisiilor mixte sunt publice.

§2. Funcționarea consiliului local

160. Potrivit art. 121 alin. (2) din Constituție, republicată, *consiliile locale funcționează, în condițiile legii, ca autorități administrative autonome și rezolvă treburile publice din comune și orașe.*

Mandatul consiliului local este de *4 ani,* care poate fi prelungit, prin lege organică, în caz *de război sau de catastrofă.* Consiliul local își exercită mandatul de la data constituirii până la data declarării ca legal constituit a consiliului nou-ales.

161. Forma de lucru a consiliului local este ședința. *Ședințele consiliului local* sunt de două feluri: ordinare și extraordinare.

Potrivit art. 39 alin. (1) din lege, *ședințele ordinare* au loc *lunar,* la *convocarea primarului.*

Ședințele extraordinare au loc ori de câte ori este nevoie, la *cererea primarului* sau *a cel puțin unei treimi din numărul membrilor consiliului.*

Convocarea consiliului local se face *în scris,* prin intermediul secretarului unității administrativ-teritoriale. Convocarea trebuie făcută cu cel puțin *5 zile* înaintea ședințelor ordinare sau cu cel puțin *3 zile* înainte de ședințele extraordinare. Odată cu notificarea convocării, sunt puse la dispoziția consilierilor locali materialele înscrise pe ordinea de zi.

În caz de *forță majoră* și de *maximă urgență* pentru rezolvarea intereselor locuitorilor comunei, orașului sau municipiului sau în alte situații stabilite de regulamentul de organizare și funcționare a consiliului local, convocarea consiliului local se poate face *de îndată.*

În invitația la ședință se vor preciza data, ora, locul desfășurării și ordinea de zi a acesteia.

Prin normă cu caracter imperativ se stabilește că *ordinea de zi* a ședinței consiliului local se aduce la cunoștință locuitorilor comunei sau orașului prin mass-media sau prin orice alt mijloc de publicitate.

---

[1] Articolul 55 alin. (9) din Legea nr. 215/2001, republicată.

O prevedere importantă este cuprinsă în art. 39 alin. (7) din lege, și anume în comunele sau orașele în care cetățenii aparținând *unei* minorități naționale au o pondere de peste 20% din numărul locuitorilor, ordinea de zi se aduce la cunoștință publică *și în limba maternă a cetățenilor* aparținând *minorității respective.*

În toate cazurile, convocarea se consemnează în procesul-verbal al ședinței.

162. Ședințele consiliului local se desfășoară legal în prezența *majorității consilierilor locali în funcție.* Se stipulează că prezența consilierilor la ședință este obligatorie, ceea ce este firesc, având în vedere că altfel consiliul local nu ar putea funcționa. Cazurile în care se consideră că absența consilierului este motivată sunt stabilite în Regulamentul de organizare și funcționare a consiliului local[1]. Ideea este continuată într-un alt text, și anume în situația în care *un consilier absentează nemotivat de două ori consecutiv, este sancționat* tot în condițiile Regulamentului de organizare și funcționare a consiliului local.

Ședințele consiliului local *sunt conduse de către un președinte de ședință,* ales în condițiile prevăzute la art. 35.

163. Caracterul ședințelor consiliului local. Dacă înainte de adoptarea Legii nr. 286/2006 se stabilea că ședințele consiliului local *sunt publice,* cu excepția cazurilor în care consilierii decid, cu majoritate de voturi, ca acestea să se desfășoare cu ușile închise, în prezent, în art. 42 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, republicată, se stabilește, cu valoare de principiu, că *ședințele consiliului local sunt publice.*

Lucrările ședinței se desfășoară *în limba română, limba oficială a statului.* Dintre modificările survenite prin Legea nr. 286/2006, menționăm prevederea potrivit căreia, în cazul în care consilierii locali aparținând unei minorități naționale reprezintă *cel puțin o cincime* din numărul total, la ședințele de consiliu se poate folosi și limba maternă[2]. Reținem că legiuitorul a redus proporția de o treime la *o cincime* din numărul total al consilierilor[3]. În aceste cazuri, se va asigura, *prin grija primarului,* traducerea în limba română. În toate cazurile, *documentele* ședințelor de consiliu *se întocmesc în limba română.*

164. Modul de desfășurare a ședințelor consiliului local. a) *Ordinea de zi a ședințelor* se aprobă de consiliul local la propunerea celui care, în condițiile

---

[1] În art. 67 alin. (2) din Regulamentul-cadru de organizare și funcționare a consiliilor locale se arată că un consilier nu poate lipsi de la ședințele consiliului sau ale comisiilor de specialitate din care face parte decât în cazul în care a obținut aprobarea consiliului, respectiv a președintelui comisiei, dacă are motive temeinice.

[2] Articolul 42 alin. (2) din Legea nr. 215/2001, republicată.

[3] Această dispoziție, prin care este suficient ca o cincime din numărul total al consilierilor să aparțină unei minorități naționale pentru a putea fi folosită și limba maternă a acestora la lucrările consiliului local, este criticată într-o opinie, susținându-se că, din moment ce limba oficială a statului este limba română, soluțiile derogatorii nu trebuie să afecteze acest caracter, argument care ni se pare pertinent (a se vedea *V. Vedinaș, D. Bakîrci,* op. cit., p. 23).

art. 39, a cerut întrunirea consiliului. *Suplimentarea* ordinii de zi se poate face numai pentru *probleme urgente* care nu pot fi amânate până la ședința următoare și numai cu *votul majorității consilierilor prezenți*. Dacă problemele pentru care se solicită suplimentarea ordinii de zi nu întrunesc condițiile menționate, nu va putea avea loc nicio modificare a ordinii de zi. În ce privește *scoaterea* unui *proiect de hotărâre* de pe proiectul ordinii de zi, acest lucru este posibil, dar *numai cu acordul inițiatorului* sau dacă nu îndeplinește condițiile art. 44.

În cazul *neaprobării ordinii de zi* în condițiile arătate, *nu se acordă indemnizația cuvenită consilierilor locali pentru ședința respectivă.*

b) Potrivit art. 44 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, republicată, *proiectele* înscrise pe ordinea de zi a ședinței consiliului local *nu pot fi dezbătute dacă nu sunt însoțite de raportul compartimentului de resort* din cadrul aparatului de specialitate al primarului, care este elaborat în termen de 30 de zile la înregistrarea proiectului, și de *raportul comisiei de specialitate a consiliului*, cu excepția cazurilor în care consiliul local se întrunește în ședință extraordinară sau în caz de forță majoră și maximă urgență pentru rezolvarea intereselor locuitorilor comunei, orașului sau municipiului. Subliniem elementul pozitiv pe care-l aduce textul, în sensul condiționării dezbaterii proiectelor de hotărâri *de aceeași operațiune materială tehnică*, și anume *acordul*, fostul articol din Legea nr. 215/2001 solicitând două operațiuni materiale-tehnice diferite, *raportul* compartimentului de resort și *avizul* comisiei de specialitate[1].

Ca o noutate, art. 44 alin. (2) are în vedere *procedura aprobării tacite*, dispunând că, dacă rapoartele nu sunt întocmite în termen de 30 de zile de la înregistrarea proiectului, acestea se consideră *implicit favorabile.*

Proiectele de hotărâri *pot fi propuse* de *consilieri locali*, de *primar*, *viceprimar* sau de *cetățeni*[2]. *Redactarea* proiectelor se face de *cei care le propun*, cu *sprijinul secretarului unității administrativ-teritoriale* și al serviciilor din cadrul aparatului de specialitate al primarului.

c) *Dezbaterile din ședințele consiliului local*, precum și modul în care și-a exercitat votul fiecare consilier se consemnează *într-un proces-verbal, semnat de președintele de ședință și de secretarul unității administrativ-teritoriale.* Aceștia *își asumă, prin semnătură, responsabilitatea* veridicității celor consemnate, textul de importanță evidentă nefiind modificat de Legea nr. 286/2006.

La începutul fiecărei ședințe, secretarul supune spre aprobare procesul-verbal al ședinței anterioare. Consilierii locali *au dreptul ca, în cadrul ședinței, să conteste conținutul procesului-verbal și să ceară menționarea exactă a opiniilor exprimate în ședința anterioară.* Este posibil ca în procesul-verbal de ședință opiniile unor consilieri să fi fost consemnate inexact, or, față de o asemenea situație, este foarte importantă recunoașterea dreptului de a contesta conținutul procesului-verbal și a

[1] Articolul similar din fosta Lege nr. 69/1991, republicată, stipula că aceste două documente sunt necesare doar „de regulă", lăsându-se portiță liberă pentru ca, în activitatea practică a consiliilor locale, unele probleme să poată fi dezbătute și în absența acestora.

[2] Articolul 45 alin. (6) din Legea nr. 215/2001, republicată.

cere menționarea exactă a opiniilor exprimate în ședință. Procesul-verbal al ședinței reprezintă principalul element probator al ședinței, de aceea, în cadrul său trebuie consemnate cu fidelitate modul de desfășurare a acesteia și opiniile consilierilor.

Procesul-verbal și documentele care au fost dezbătute în ședință se depun *într-un dosar special al ședinței respective*, care va fi *numerotat, semnat și sigilat de președintele de ședință și de secretar*, după aprobarea procesului-verbal.

Ultimul alineat al art. 42 din Legea nr. 215/2001, republicată, cuprinde un text nou, și anume se arată că, în termen de 3 zile de la terminarea ședinței, *secretarul unității administrativ-teritoriale afișează* la sediul primăriei și, după caz, pe pagina de internet a unității administrativ-teritoriale o *copie* a procesului-verbal al ședinței.

Mai trebuie menționat că la lucrările consiliului local *pot asista și lua cuvântul, fără drept de vot*, prefectul, președintele consiliului județean sau reprezentanții acestora, deputații și senatorii, miniștrii și ceilalți membrii ai Guvernului, secretarii și subsecretarii de stat, șefii serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe centrale din unitățile administrativ-teritoriale, în problemele ce privesc domeniile de responsabilitate a acestor servicii, precum și persoanele interesate, invitate de primar[1].

d) O dispoziție în mare parte preluată din Legea nr. 69/1991, republicată, și nemodificată prin Legea nr. 286/2006 se referă la *delegații sătești*. Astfel, locuitorii satelor care nu au consilieri aleși în consiliile locale sunt reprezentați la ședințele de consiliu de *un delegat sătesc*[2].

Delegatul sătesc este ales pe perioada mandatului consiliului local de către o adunare sătească, constituită din câte un reprezentant al fiecărei familii, convocată și organizată de primar și desfășurată în prezența primarului sau viceprimarului.

La discutarea problemelor privind satele respective, delegații sătești vor fi invitați în mod obligatoriu. Votul acestora are *caracter consultativ*.

Delegatului sătesc îi sunt aplicabile, în mod corespunzător, dispozițiile art. 51 alin. (1) și (6), adică în exercitarea mandatului ei *sunt în serviciul colectivității locale* și au dreptul la decontarea cheltuielilor pe care le efectuează în îndeplinirea mandatului lor, în condițiile legii.

165. Dizolvarea consiliului local este *modificată substanțial* față de forma inițială a Legii nr. 215/2001, deoarece, pe lângă dizolvarea de drept, se prevede, *pentru prima dată*, posibilitatea *dizolvării* acestuia *prin referendum local*.

a) *Dizolvarea de drept*. Situațiile în care consiliul local se socotește dizolvat de drept sunt precizate în art. 55 alin. (1), și anume:

– în cazul în care consiliul local nu se întrunește timp de 2 luni consecutiv;

– în cazul în care nu a adoptat în 3 ședințe ordinare consecutive nicio hotărâre;

– în situația în care numărul consilierilor se reduce sub jumătate plus unu și nu se poate completa prin supleanți.

---

[1] Articolul 52 din Legea nr. 215/2001, republicată.

[2] Articolul 53 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, republicată.

Înainte de adoptarea Legii nr. 286/2006, prima împrejurare era formulată astfel: „În cazul în care consiliul local nu se întrunește timp de 3 luni consecutive"[1]. În doctrină s-a arătat că textul este ambiguu, putând antrena consecințe nedorite de ordin practic, fiind necesară precizarea caracterului ședințelor în care un consiliu local nu se întrunește timp de 3 luni consecutive[2]. Ca urmare, s-a propus *de lege ferenda* următoarea formulare: *„În cazul în care consiliul local nu se întrunește în ședințe ordinare timp de 3 luni consecutive (...)"*[3]. Propunerea rămâne valabilă, trebuind actualizată doar în ce privește intervalul, și anume 2 luni consecutive, în loc de 3 luni consecutive.

Referitor la a doua situație în care consiliul local se consideră dizolvat de drept, s-a subliniat că este binevenită mențiunea în sensul că neadoptarea niciunei hotărâri privește *3 ședințe ordinare consecutive*. Astfel, dacă în acest interval consiliul local s-a întrunit într-una sau în mai multe ședințe extraordinare în care s-au adoptat hotărâri, această împrejurare nu are relevanță[4], cerința legală pentru dizolvarea consiliului local fiind îndeplinită.

Cu privire la intervenirea vreunuia dintre aceste cazuri, primarul, viceprimarul, secretarul unității administrativ-teritoriale sau altă persoană interesată sesizează *instanța de contencios administrativ*[5]. *Instanța* analizează situația de fapt și *se pronunță* cu privire la dizolvarea consiliului local. Hotărârea instanței este *definitivă* și se *comunică prefectului*.

b) *Dizolvarea consiliului local prin referendum local*. Pentru început, în art. 55 alin. (3) din Legea nr. 215/2001, republicată, se stipulează: „Consiliul local poate fi

---

[1] Cu privire la acest text cuprins din fostul art. 58 alin. (1), s-a ridicat excepția de neconstituționalitate, susținându-se că prin dizolvarea consiliului local datorită neîntrunirii acestuia în mod legal timp de 3 luni se afectează dreptul constituțional de a fi ales al consilierilor locali care au fost prezenți la fiecare convocare a consiliului local și că acești consilieri ar fi trebuit să își poată exercita mandatul până la sfârșitul celor 4 ani ai mandatului pentru care au fost aleși, restrângerea nejustificată a dreptului lor încălcând și principiul egalității din Constituție. Curtea Constituțională a reținut că sancțiunea aplicată consiliului local se datorează imposibilității întrunirii sale legale timp de 3 luni consecutive datorită lipsei cvorumului cerut de lege. În continuare, se mai arată că „măsura nu este discriminatorie, pentru că nu distinge între consilierii care au absentat și cei care au fost prezenți la ședințele consiliului local. De asemenea, soluția oferită de legiuitor, care constă în organizarea unui nou scrutin, la care pot participa orice candidați, inclusiv aleșii locali afectați de o astfel de măsură, nu aduce atingere dreptului lor de a fi aleși" (Decizia nr. 18 din 10 ianuarie 2006, în M. Of. nr. 120 din 8 februarie 2006, publicată și în rubrica „Jurisprudență. Sinteze", întocmită de *E.S. Tănăsescu, Șt. Deaconu*, în C.J. nr. 3/2006, p. 15).

[2] A se vedea *R.N. Petrescu*, Unele observații cu privire la noua Lege a administrației publice locale nr. 215/2001, în Dreptul nr. 4/2002, p. 108.

[3] *Ibidem*.

[4] *R.N. Petrescu*, op. cit., p. 109.

[5] Articolul 55 alin. (2) din Legea nr. 215/2001, republicată. Intervenirea oricăruia dintre cazurile menționate la fostul alin. (1) al art. 58 din Legea nr. 215/2001 se comunica de primar, viceprimar sau, în absența acestora, de către secretar *prefectului* care, prin ordin, lua act de situația de dizolvare a consiliului local și propunea Guvernului organizarea de noi alegeri.

dizolvat prin referendum local, organizat în condițiile legii", adică în condițiile Legii nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului, cu modificările și completările ulterioare.

Referendumul se organizează ca urmare a cererii adresate în acest sens *prefectului* de *cel puțin 25%* din *numărul cetățenilor cu drept de vot înscriși* pe listele electorale ale unității administrativ-teritoriale. *Cheltuielile* pentru organizarea referendumului se suportă din *bugetul local.*

Referendumul local *este organizat,* în condițiile legii, *de către o comisie* numită prin *ordin al prefectului.* Comisia este compusă dintr-un reprezentant al prefectului, câte un reprezentant al primarului, al consiliului local și al consiliului județean și un judecător de la judecătoria în a cărei jurisdicție se află unitatea administrativ-teritorială în cauză. Secretarul comisiei este asigurat de instituția prefectului.

Referendumul este valabil dacă s-au prezentat la urne *cel puțin jumătate plus unu din numărul total al locuitorilor cu drept de vot.*

Activitatea consiliului local încetează înainte de termen dacă s-au pronunțat în acest sens *cel puțin jumătate plus unu din numărul total al voturilor valabil exprimate.*

Alineatul (7) al art. 55 cuprinde un *text comun* care se aplică atât pentru dizolvarea de drept a consiliului local, cât și pentru dizolvarea prin referendum local. Astfel, data pentru organizarea alegerii noului consiliu local se *stabilește de Guvern, la propunerea prefectului.* Alegerile se organizează în *maximum 90 de zile* de la rămânerea definitivă și irevocabilă a hotărârii judecătorești prin care s-a constatat dizolvarea consiliului local sau, după caz, de la validarea referendumului. Observăm mărirea termenului pentru organizarea alegerilor, de la 30 de zile, potrivit fostului text, la 90 de zile, ceea ce se explică prin dificultatea soluționării în practică a tuturor problemelor într-un termen de 30 de zile.

Până la constituirea noului consiliu local, primarul sau, în absența acestuia, secretarul unității administrativ-teritoriale va rezolva *problemele curente* ale comunei, orașului sau municipiului, potrivit atribuțiilor ce îi revin, conform legii.

§3. Suspendarea și încetarea mandatului de consilier local

166. Suspendarea de drept a mandatului de consilier. Față de reglementarea suspendării din funcție a consilierilor potrivit Legii nr. 69/1991, republicată, textul cuprins în art. 56 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, republicată, este mai simplu și mai clar. Astfel, dacă sub imperiul vechii legi *prefectul era cel care putea dispune prin ordin* suspendarea consilierului când erau întrunite cerințele prevăzute în fostul art. 34 alin. (2)[1], în conformitate cu dispozițiile Legii nr. 215/2001, prefectul

[1] Conform art. 34 alin. (2) din Legea nr. 69/1991, republicată, prefectul putea dispune prin ordin suspendarea din funcție a consilierului numai la sesizarea motivată a instanței de judecată sau a parchetului, în cazul când consilierul a fost trimis în judecată pentru săvâr-

nu mai dispune de această prerogativă, fiind prevăzută *suspendarea de drept a mandatului de consilier.*

Astfel, mandatul de consilier *se suspendă de drept* numai în cazul în care *acesta a fost arestat preventiv*[1]. Măsura arestării preventive se comunică de îndată de către *instanța de judecată prefectului* care, prin ordin, *constată suspendarea mandatului*[2].

Suspendarea durează până la încetarea situației prevăzute la art. 56 alin. (1). Ordinul de suspendare se comunică de îndată consilierului. Față de această ultimă dispoziție, care a rămas nemodificată, arătam că în lege *ar fi trebuit să se prevadă că împotriva ordinului de suspendare consilierul se poate adresa instanței de contencios administrativ, în termen de 10 zile de la luarea la cunoștință.* Raportat la textele actuale ale Legii nr. 215/2001, republicată, ne menținem propunerea de a se stipula expres dreptul consilierului local de a ataca ordinul de suspendare la instanța de contencios administrativ într-un termen mai scurt decât termenul general stabilit de Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004.

În cazul în care consilierul local al cărui mandat a fost suspendat a fost găsit nevinovat, acesta are dreptul la *despăgubiri*, în condițiile legii.

167. Încetarea de drept a mandatului de consilier local, înainte de expirarea duratei normale a acestuia, este reglementată în art. 9 alin. (2) din Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali.

Astfel, calitatea de consilier local sau consilier județean încetează de drept în următoarele cazuri:

a) demisie;

b) incompatibilitate;

c) schimbarea domiciliului într-o altă unitate administrativ-teritorială, inclusiv ca urmare a reorganizării acesteia;

d) lipsa nemotivată de la mai mult de 3 ședințe ordinare consecutive ale consiliului;

e) imposibilitatea exercitării mandatului pe o perioadă mai mare de 6 luni consecutive, cu excepția cazurilor prevăzute de lege[3];

f) condamnarea, prin hotărâre judecătorească rămasă definitivă, la o pedeapsă privativă de libertate[4];

șirea, cu intenție, a unei fapte penale, precum și în situația în care s-a pus în mișcare acțiunea penală, dacă s-a luat împotriva sa măsura arestării preventive.

[1] Articolul 56 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, republicată.

[2] După cum se observă, tot ceea ce poate să facă prefectul este să emită un *act de constatare a suspendării* intervenite de drept ca urmare a arestării preventive a consilierului local.

[3] Această situație nu se aplică în cazul în care consilierul a fost însărcinat de către consiliul din care face parte, de către Guvern sau Parlament, cu exercitarea unei misiuni în țară sau străinătate. Pe durata îndeplinirii misiunii încredințate, exercitarea mandatului se suspendă [art. 11 alin. (2) din Legea nr. 393/2004].

[4] Dispozițiile referitoare la acest caz devin aplicabile numai după rămânerea definitivă și irevocabilă a hotărârii judecătorești.

g) punerea sub interdicție judecătorească[1];

h) pierderea drepturilor electorale[2];

i) pierderea calității de membru al partidului politic sau al organizației minorității naționale pe a cărei listă a fost ales[3];

j) deces.

Încetarea de drept a mandatului de consilier se constată de *consiliul local* (respectiv de *consiliul județean*), prin *hotărâre*, la propunerea primarului (ori, după caz, a președintelui consiliului județean) sau a oricărui consilier.

Potrivit art. 9 alin. (4), în cazul schimbării domiciliului într-o altă unitate administrativ-teritorială, a imposibilității exercitării mandatului pe o perioadă mai mare de 6 luni, a lipsei nemotivate de la mai mult de 3 ședințe ordinare consecutive ale consiliului, precum și în situația pierderii calității de membru al partidului politic sau al organizației minorităților naționale pe a cărei listă a fost ales, *hotărârea consiliului poate fi atacată de consilier la instanța de contencios administrativ*, în termen de 10 zile de la comunicare. Instanța este obligată să se pronunțe în termen de 30 de zile. În aceste situații, *procedura prealabilă* nu se mai efectuează, iar hotărârea primei instanțe este definitivă și irevocabilă.

Consilierii locali (și consilierii județeni) *pot demisiona*, anunțând în scris președintele de ședință (respectiv președintele consiliului județean), care ia act de aceasta.

---

[1] Dispozițiile referitoare la acest caz devin aplicabile numai după rămânerea definitivă și irevocabilă a hotărârii judecătorești.

[2] Dispozițiile referitoare la acest caz devin aplicabile numai după rămânerea definitivă și irevocabilă a hotărârii judecătorești.

[3] Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 273 din 24 februarie 2009 (M. Of. nr. 243 din 13 aprilie 2009), a respins excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 9 alin. (2) lit. h[1]) și alin. (4) cu care a fost sesizată. S-a arătat că dispozițiile art. 9 alin. (2) lit. h[1]) au mai fost supuse controlului de constituționalitate exercitat de Curtea Constituțională. Astfel, prin Deciziile nr. 915/2007, nr. 1167/2007, nr. 134/2008, nr. 458/2008, nr. 677/2008, nr. 1118/2008, nr. 1190/2008 și nr. 68/2008, Curtea a respins excepțiile, răspunzând unor critici de neconstituționalitate asemănătoare celor formulate și în prezenta cauză. Dintre argumentele invocate de Curte, menționăm câteva. Astfel, se arată că în jurisprudența sa în materie Curtea Constituțională a statuat cu valoare de principiu că reglementările privind noul caz de încetare a mandatului de consilier local sau de consilier județean își au suportul în dispozițiile art. 8 alin. (2) din Constituție, potrivit cărora partidele politice contribuie la definirea și la exprimarea voinței politice a cetățenilor. Textele criticate au ca finalitate prevenirea migrației aleșilor locali de la un partid la altul, curmarea traseismului politic la care se recurge în funcție de oportunitățile pe care le oferă un partid sau altul, asigurarea unei stabilități în cadrul administrației publice locale, care să exprime configurația politică, așa cum aceasta a rezultat din voința electoratului. Or, a accepta ca un consilier local, care în timpul exercitării mandatului părăsește partidul pe a cărui listă a candidat și a fost ales, să-și păstreze pe mai departe statutul de ales local înseamnă a schimba, a modifica configurația politică a consiliului local, configurație stabilită tocmai ca urmare a votului exprimat de cetățeni. Curtea a constatat că, față de natura criticilor de neconstituționalitate examinate cu prilejul soluționării excepției de neconstituționalitate a art. 9 alin. (2) lit. h[1]) din Legea nr. 393/2004 prin deciziile sale anterioare, în prezenta cauză nu au intervenit elemente noi, de natură să determine modificarea jurisprudenței la care s-a făcut referire, atât soluția, cât și considerentele ce au stat la baza acesteia se impun a fi menținute și în această cauză.

Președintele de ședință propune consiliului local adoptarea unei hotărâri prin care se ia act de demisie și se declară locul vacant.77

În final, mai trebuie subliniat că, potrivit art. 12 alin. (1) din Legea nr. 393/2004, *în toate situațiile de încetare a mandatului înainte de expirarea duratei normale a acestuia*, consiliul local (sau consiliul județean, după caz) *adoptă în prima ședință ordinară*, la propunerea primarului, respectiv a președintelui consiliului județean, *o hotărâre* prin care *se ia act* de situația apărută și *se declară vacant* locul consilierului în cauză. Hotărârea va avea la bază, în toate cazurile, un referat constatator, însoțit de actele justificative, *semnat de primar* (respectiv de *președintele consiliului județean*) *și de secretarul unității administrativ-teritoriale* [art. 12 alin. (2) din aceeași lege].

Cu privire la cele două texte cuprinse în art. 12 din Legea nr. 393/2004, s-a ridicat excepția de neconstituționalitate, autorul excepției susținând că ele sunt neconstituționale sub aspectul momentului și procedurii care duc la producerea de efecte juridice legate de constatarea încetării mandatului de consilier local sau județean înainte de termen, fiind contrare art. 120 alin. (1) și art. 122 din Legea fundamentală. În Decizia nr. 436/2007, Curtea Constituțională a reținut corect că din analiza dispozițiilor legale atacate rezultă că art. 12 din Legea nr. 393/2004 „(...) nu conține norme de natură a conduce la încălcarea principiilor descentralizării, autonomiei locale și deconcentrării serviciilor publice (...) or, dispozițiile art. 12 din Legea nr. 393/2004 reglementează procedura încetării mandatului de consilier local sau județean înainte de termen, ținându-se cont de toate etapele cronologice necesare și specifice acestui domeniu și fără a afecta funcționarea administrației publice locale în concordanță cu principiile constituționale invocate"[1].

§4. Atribuțiile consiliilor locale

168. Consiliul local are inițiativă și hotărăște, în condițiile legii, în toate problemele de interes local, cu excepția celor care sunt date prin lege în competența altor autorități publice locale sau centrale.

Principalele atribuții ale consiliilor locale sunt prevăzute în art. 36 din Legea nr. 215/2001, republicată.

Noutatea adusă de Legea nr. 286/2006, care trebuie subliniată de la bun început, este *clasificarea* atribuțiilor consiliului local și apoi menționarea atribuțiilor ce aparțin fiecărei categorii. Privitor la această soluție a legiuitorului, într-o opinie se consideră că ea este discutabilă, rolul unui legiuitor nefiind acela de a face clasificări, aceasta fiind sarcina doctrinei[2]. Într-adevăr, examinarea atribuțiilor consiliilor locale în lucrările de specialitate a fost precedată de clasificarea

[1] C.C., Decizia nr. 436/2007, în M. Of. nr. 370 din 31 mai 2007.

[2] A se vedea *V. Vedinaș, D. Bakîrci*, op. cit., p. 23.

acestora, în funcție de diferite criterii folosite de autori[1]. Pe de altă parte, dacă se poate spune că din punct de vedere teoretic este utilă această clasificare, pentru a se cunoaște categoria aferentă unei anumite atribuții, credem că, din punct de vedere practic, stabilirea a 5 categorii de atribuții *nu are nicio importanță*, ceea ce interesează cu adevărat fiind *atribuțiile* ce revin, potrivit legii, consiliului local, indiferent de categoria în care sunt incluse. Apoi, mai există riscul ca o anumită atribuție să fie încadrată forțat într-o anumită categorie, deși ea, poate, trebuia, în mod firesc, inclusă într-o altă categorie[2]. Nu în ultimul rând, titlul unei anumite categorii de atribuții poate să fie formulat prea îngust sau, dimpotrivă, prea general.

Așadar, conform art. 36 alin. (2), consiliul local exercită următoarele categorii de atribuții:

a) atribuții privind organizarea și funcționarea aparatului de specialitate al primarului, ale instituțiilor și serviciilor publice de interes local și ale societăților comerciale și regiilor autonome de interes local;

b) atribuții privind dezvoltarea economico-socială și de mediu a comunei, orașului sau municipiului;

c) atribuții privind administrarea domeniului public și privat al comunei, orașului sau municipiului;

d) atribuții privind gestionarea serviciilor furnizate către cetățeni;

e) atribuții privind cooperarea interinstituțională pe plan intern și extern.

a) *În exercitarea atribuțiilor din prima categorie*, consiliul local:

– aprobă statutul comunei, orașului sau municipiului, precum și regulamentul de organizare și funcționare a consiliului local;

– aprobă, în condițiile legii, la propunerea primarului, înființarea, organizarea și statul de funcții ale aparatului de specialitate al primarului, ale instituțiilor și serviciilor publice de interes local, precum și reorganizarea și statul de funcții ale regiilor autonome de interes local; din formularea textului reiese că îndeplinirea

---

[1] Bunăoară, în ce ne privește, examinând atribuțiile consiliilor locale prevăzute înainte de republicarea Legii nr. 215/2001, le-am clasificat în funcție de specificul activității la care se referă în 6 grupe, și anume: „1. Atribuții în domeniul economico-financiar, de amenajare a teritoriului și urbanism; 2. Atribuții sociale, sanitare, de protecție a mediului înconjurător, culturale, științifice și religioase; 3. Atribuții organizatorice-administrative și de conferire a unor titluri de onoare; 4. Atribuții referitoare la apărarea ordinii publice; 5. Atribuții de asociere și cooperare; 6. Alte atribuții (Drept administrativ, Ed. Accent, Cluj-Napoca, 2004, p. 173-174). O clasificare asemănătoare este făcută de *M. Preda*, op. cit., p. 485. Pentru alte clasificări, a se vedea *A. Iorgovan*, op. cit., vol. I, 2005, p. 500-501; *I. Santai*, Drept administrativ și știința administrației, vol. I, Ed. Risoprint, Cluj-Napoca, 2002, p. 231-232; *V. Vedinaș*, Drept administrativ și instituții politico-administrative, Ed. Lumina Lex, București, 2002, p. 379-380.

[2] De exemplu, credem că atribuția stabilită la art. 36 alin. (6) lit. d), potrivit căreia consiliul local poate solicita informări și rapoarte de la primar, viceprimar și de la șefii organismelor prestatoare de servicii publice și de utilitate publică de interes local din grupa „Atribuții privind gestionarea serviciilor publice", era mai potrivit să fie trecută în prima grupă „Atribuții privind organizarea și funcționarea aparatului de specialitate al primarului, ale instituțiilor și serviciilor publice de interes local.

acestei atribuții este condiționată de formularea unei propuneri din partea primarului în toate situațiile, ceea ce, în opinia noastră, ar fi justificat doar în privința aparatului de specialitate al acestuia, dar *nu* și în privința *instituțiilor publice și serviciilor publice de interes local* ori a *regiilor autonome de interes local*; în privința acestora, apreciem că hotărârea de înființare, organizare și reorganizare a lor nu ar trebui condiționată de propunerea primarului;

– exercită, în numele unității administrativ-teritoriale, toate drepturile și obligațiile corespunzătoare participațiilor deținute la societăți comerciale sau la regii autonome, în condițiile legii. Menționăm că persoanele împuternicite să reprezinte interesele unității administrativ-teritoriale în societăți comerciale, regii autonome de interes local, asociații de dezvoltare intercomunitară și alte organisme de cooperare sau parteneriat sunt desemnate prin hotărâre a consiliului local, în condițiile legii, respectându-se configurația politică de la ultimele alegeri locale[1].

b) *În exercitarea atribuțiilor din cea de-a doua categorie*, consiliul local:

– aprobă, la propunerea primarului, bugetul local, virările de credite, modul de utilizare a rezervei bugetare și contul de încheiere a exercițiului bugetar;

– aprobă, la propunerea primarului, contractarea și/sau garantarea împrumuturilor, precum și contractarea de datorie publică locală prin emisiuni de titluri de valoare, în numele unității administrativ-teritoriale, în condițiile legii; aceeași observație o facem și aici, adică nu credem că ar fi nevoie de propunerea primarului în acest sens;

– stabilește și aprobă impozitele și taxele locale, în condițiile legii;

– aprobă, la propunerea primarului, documentațiile tehnico-economice pentru lucrările de investiții de interes local, în condițiile legii;

– aprobă strategiile privind dezvoltarea economică, socială și de mediu a unității administrativ-teritoriale;

– analizează realizarea lucrărilor și ia măsurile necesare implementării și conformării cu prevederile angajamentelor asumate în procesul de integrare europeană în domeniul protecției mediului și gospodăririi apelor pentru serviciile furnizate cetățenilor.

c) *În exercitarea atribuțiilor din cea de-a treia categorie*, consiliul local:

– hotărăște darea în administrare, concesionarea sau închirierea bunurilor proprietate publică a comunei, orașului sau municipiului, după caz, precum și a serviciilor publice de interes local, în condițiile legii;

– hotărăște vânzarea, concesionarea sau închirierea bunurilor proprietate privată a comunei, orașului sau municipiului, după caz, în condițiile legii;

– avizează sau aprobă, în condițiile legii, documentațiile de amenajare a teritoriului și urbanism ale localităților;

– atribuie sau schimbă, în condițiile legii, denumiri de străzi, de piețe și de obiective de interes public.

d) *În exercitarea atribuțiilor din cea de-a patra categorie*, care sunt cele mai numeroase și privesc domenii variate de activitate, consiliul local:

[1] Articolul 37 din Legea nr. 215/2001, republicată.

– asigură, potrivit atribuțiilor sale și în condițiile legii, cadrul necesar pentru furnizarea serviciilor publice de interes local privind: educația; serviciile sociale pentru protecția copilului, a persoanelor cu handicap, a persoanelor vârstnice, a familiei și a altor persoane sau grupuri aflate în nevoie socială; sănătatea; cultura; tineretul; sportul; ordinea publică; situațiile de urgență; protecția și refacerea mediului; conservarea, restaurarea și punerea în valoare a monumentelor istorice și de arhitectură, a parcurilor, grădinilor publice și rezervațiilor naturale; dezvoltarea urbană; evidența persoanelor; podurile și drumurile publice; serviciile comunitare de utilitate publică: alimentarea cu apă, gaz natural, canalizare, salubrizare, energie termică, iluminat public și transport public local, după caz; serviciile de urgență de tip salvamont, salvamar și de prim ajutor; activitățile de administrație social-comunitară; locuințele sociale și celelalte unități locative aflate în proprietatea unității administrativ-teritoriale sau în administrarea sa; punerea în valoare, în interesul comunității locale, a resurselor naturale de pe raza unității administrativ-teritoriale; alte servicii publice stabilite prin lege;

– hotărăște acordarea unor sporuri și altor facilități, potrivit legii, personalului sanitar și didactic;

– sprijină, în condițiile legii, activitatea cultelor religioase;

– poate solicita informări și rapoarte de la primar, viceprimar și de la șefii organismelor prestatoare de servicii publice și de utilitate publică de interes local;

– aprobă construirea locuințelor sociale, criteriile pentru repartizarea locuințelor sociale și a utilităților locative aflate în proprietatea sau în administrarea sa;

– poate solicita informări și rapoarte specifice de la primar și de la șefii organismelor prestatoare de servicii publice și de utilitate publică de interes local.

e) *În exercitarea atribuțiilor prevăzute în cea de-a 5-a categorie*, consiliul local:

– hotărăște, în condițiile legii, cooperarea sau asocierea cu persoane juridice române sau străine, în vederea finanțării și realizării în comun a unor acțiuni, lucrări, servicii sau proiecte de interes public;

– hotărăște, în condițiile legii, înfrățirea comunei, orașului sau municipiul cu unități administrativ-teritoriale din alte țări;

– hotărăște, în condițiile legii, cooperarea cu alte unități administrativ-teritoriale din țară sau din străinătate, precum și aderarea la asociații naționale și internaționale ale autorităților administrației publice locale, în vederea promovării unor interese comune.

O atribuție independentă este cuprinsă în art. 36 alin. (8), și anume consiliul local poate conferi persoanelor fizice române sau străine cu merite deosebite titlul de cetățean de onoare al comunei, orașului sau municipiului, în baza unui regulament propriu, prin care se stabilesc și condițiile retragerii titlului conferit.

În sfârșit, consiliul local îndeplinește *orice alte atribuții stabilite prin lege*[1].

Trăsăturile competenței consiliilor locale. Din examinarea acestor atribuții, care în mod indiscutabil sunt mai numeroase decât cele prevăzute de varianta inițială a Legii nr. 215/2001, rezultă că, din punct de vedere al *competenței materiale*, con-

[1] Articolul 36 alin. (9) din Legea nr. 215/2001, republicată.

siliile locale au o *competență generală*, iar din punct de vedere al *competenței teritoriale, aceasta este limitată la nivelul unității administrativ-teritoriale în care ele au fost alese.*

§5. Actele consiliilor locale

169. a) *În exercitarea atribuțiilor ce-i revin, consiliul local adoptă hotărâri.* Regula este că *hotărârile se adoptă cu votul majorității membrilor prezenți*[1].

De la această regulă fac excepție cazurile în care legea sau Regulamentul de organizare și funcționare a consiliului cere o altă majoritate.

b) *Pentru anumite domenii*, prevăzute expres în art. 45 alin. (2) din Legea nr. 215/2001, republicată, *adoptarea hotărârilor este condiționată de votul majorității consilierilor în funcție.* Trebuie reținută modificarea importantă adusă de Legea nr. 286/2006, în sensul *renunțării* la majoritatea calificată de cel puțin două treimi din numărul consilierilor în funcție *și înlocuirea cu majoritatea absolută* pentru adoptarea hotărârilor în anumite domenii importante de activitate. În opinia noastră, această schimbare de optică se întemeiază pe constatări de ordin practic, și anume majoritatea calificată de două treimi din numărul consilierilor în funcție cerută pentru adoptarea unor hotărâri avea ca urmare, nu de puține ori, dificultăți legate de întrunirea acestei majorități calificate și, în consecință, tergiversarea adoptării hotărârilor.

Aceste domenii se referă la: bugetul local; contractarea de împrumuturi, în condițiile legii; impozite și taxele locale; participarea la programe de dezvoltare județeană, regională, zonală sau de cooperare transfrontalieră; organizarea și dezvoltarea urbanistică a localităților și amenajarea teritoriului; asocierea sau cooperarea cu alte autorități publice, cu persoane juridice române sau străine. Reținem că hotărârile privind bugetul local și cele prin care se stabileau impozite și taxe locale se adoptau, și în forma inițială a Legii nr. 215/2001, cu votul majorității consilierilor în funcție.

c) *Hotărârile privind patrimoniul se adoptă cu votul a două treimi din numărul total al consilierilor locali în funcție.* Observăm că patrimoniul este *singurul domeniu* pentru care legiuitorul a menținut majoritatea calificată de două treimi pentru adoptarea hotărârilor.

În alin. (4) al art. 45 se fac unele precizări referitoare la adoptarea bugetului local, și anume, dacă bugetul local nu poate fi adoptat după două ședințe consecutive, care vor avea loc la un interval de cel mult 7 zile, activitatea se va desfășura pe baza bugetului anului precedent până la adoptarea noului buget, dar nu mai târziu de 45 de zile de la data publicării Legii bugetului de stat în Monitorul Oficial al României, Partea I.

[1] Articolul 45 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, republicată.

d) *Consiliul poate stabili ca unele hotărâri să fie luate prin vot secret.* Hotărârile cu caracter individual cu privire la persoane vor fi întotdeauna luate prin vot secret, cu excepțiile prevăzute de lege. Procedurile de votare vor fi stabilite prin Regulamentul de organizare și funcționare a consiliului local.

Potrivit art. 46 alin. (1), *nu poate lua parte la deliberare și la adoptarea hotărârilor* consilierul care, fie personal, fie prin soț, soție, afini sau rude până la gradul al patrulea inclusiv, *are un interes patrimonial* în problema supusă dezbaterilor consiliului local.

Hotărârile adoptate de consiliul local cu încălcarea acestor dispoziții sunt *nule de drept. Nulitatea* se constată de către *instanța de contencios administrativ*, iar acțiunea poate fi introdusă de *orice persoană interesată*[1].

e) *Formalități procedurale*[2] *ce trebuie îndeplinite cu ocazia adoptării hotărârilor.* Conform art. 47 din Legea nr. 215/2001, *semnarea* este una din aceste operațiuni procedurale. Astfel, *hotărârile consiliului local se semnează de președintele de ședință*, în condițiile prevăzute la art. 35. În cazul în care *președintele de ședință lipsește* sau *refuză să semneze*, hotărârea consiliului local *se semnează de 3-5 consilieri locali.*

Totodată, hotărârile consiliului local *se contrasemnează*, pentru legalitate, *de către secretar*, care va răspunde pentru legalitatea acestora[3]. Secretarul *are dreptul de a refuza* contrasemnarea hotărârii în cazul în care consideră că este *ilegală*[4]. În această situație, secretarul va depune în scris și va expune consiliului local *opinia sa motivată*, care va fi consemnată în procesul-verbal al ședinței.

Altă operațiune procedurală o constituie *comunicarea hotărârilor* consiliului local. *Secretarul unității administrativ-teritoriale are obligația* de a le comunica *primarului și prefectului, de îndată*, dar nu mai târziu de 10 zile lucrătoare[5] de la data adoptării.

Comunicarea, însoțită de eventualele obiecții cu privire la legalitate, se face *în scris* de către secretar și va fi înregistrată într-un registru special destinat acestui scop.

f) *Hotărârile consiliului local pot avea caracter normativ sau individual.* Hotărârile cu caracter normativ *devin obligatorii* și *produc efecte* de la data aducerii lor *la cunoștință publică*, iar cele individuale *de la data comunicării*[6].

---

[1] Articolul 46 alin. (2) din Legea nr. 215/2001, republicată.

[2] A se vedea *A. Trăilescu*, Formalități procedurale anterioare, concomitente și posterioare adoptării hotărârilor consiliilor locale și consecințele nerespectării lor, în Dreptul nr. 1/1995, p. 38-45.

[3] Pentru detalii, a se vedea *O. Podaru*, op. cit., p. 110.

[4] Articolul 48 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, republicată.

[5] Inițial, termenul era de 3 zile lucrătoare de la data adoptării, considerat de practicieni ca fiind prea scurt, ceea ce înseamnă că înlocuirea lui cu termenul mai lung, de 10 zile, este binevenită.

[6] Articolul 49 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, republicată.

Aducerea la cunoştinţă publică a hotărârilor cu caracter normativ se face în termen de 5 zile de la data comunicării oficiale către prefect[1].

În unităţile administrativ-teritoriale în care cetăţenii aparţinând unei minorităţi naţionale au o pondere de peste 20% din numărul locuitorilor, hotărârile cu caracter normativ se aduc la cunoştinţă publică şi în limba maternă a cetăţenilor aparţinând minorităţii respective, iar cele cu caracter individual se comunică, la cerere, şi în limba maternă.

Natura juridică a hotărârilor consiliilor locale. Din cele de mai sus rezultă că *hotărârile* adoptate de consiliile locale, cu caracter normativ sau individual, sunt, prin excelenţă, *acte administrative unilaterale şi executorii.*

Controlul legalităţii hotărârilor consiliului local se realizează de către prefect, potrivit art. 123 alin. (5) din Constituţie şi reglementărilor cuprinse în Legea nr. 340/2004 privind prefectul şi instituţia prefectului[2], respectiv în Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004.

§6. Drepturile şi obligaţiile aleşilor locali

170. Drepturile, respectiv obligaţiile aleşilor locali sunt prevăzute în Capitolele V şi VI din Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleşilor locali. În cele ce urmează, ne vom opri doar asupra unora dintre ele.

Dintre *drepturile consilierilor locali*, menţionăm:

– dreptul de iniţiativă în promovarea actelor administrative, individual sau în grup;

– dreptul la o indemnizaţie de şedinţă pentru participarea la lucrărilor consiliului şi ale comisiilor de specialitate; indemnizaţia de şedinţă pentru membrii consiliului care participă la şedinţele ordinare ale acestuia şi ale comisiilor de specialitate va fi în cuantum de până la 5% din indemnizaţia lunară a primarului, preşedintelui consiliului judeţean sau primarului general al municipiului Bucureşti, iar numărul maxim de şedinţe pentru care se poate acorda această indemnizaţie este de o şedinţă de consiliu şi 1-2 şedinţe de comisii de specialitate pe lună[3]. Mai trebuie adăugat că plata acestei indemnizaţii se efectuează *exclusiv din veniturile proprii ale bugetelor locale;*

– consilierii locali şi delegatul sătesc, care participă la şedinţele de consiliu organizate în mod excepţional în timpul programului de lucru, se consideră învoiţi de drept, fără a le fi afectat salariul şi celelalte drepturi ce le revin, potrivit legii, de la locul de muncă;

– aleşii locali beneficiază de plata cursurilor de pregătire, formare şi perfecţionare profesională, organizate de instituţii specializate, în decursul mandatului, conform hotărârii consiliului local sau judeţean;

---

[1] Articolul 49 alin. (2) din Legea nr. 215/2001, republicată.

[2] Republicată în M. Of. nr. 225 din 24 martie 2008.

[3] Articolul 34 alin. (2) şi (3) din Legea nr. 393/2004, cu modificările şi completările ulterioare.

– consilierii au dreptul la decontarea cheltuielilor pe care le-au făcut în exercitarea mandatului, în condițiile legii;

– dreptul de asociere al aleșilor locali este garantat etc.

171. Dintre principalele obligații ale consilierilor locali, menționăm:

– de a participa la exercitarea funcțiilor autorităților administrației publice locale din care fac parte sau pe care le reprezintă, cu bună-credință și fidelitate față de țară și de colectivitatea care i-a ales;

– să respecte Constituția și legile țării, precum și regulamentul de funcționare al consiliului, să se supună regulilor de curtoazie și disciplină și să nu folosească în cuvântul lor sau în relațiile cu cetățenii expresii injurioase, ofensatoare sau calomnioase;

– să menționeze expres situațiile în care interesele lor persoanele contravin intereselor generale; în cazul în care *interesul personal nu are caracter patrimonial*, consiliile locale pot permite participarea la vot a consilierului;

– trebuie să dea dovadă de probitate și discreție profesională, de cinste și corectitudine;

– este interzis alesului local să ceară, pentru sine sau pentru altul, bani, foloase materiale sau alte avantaje;

– în exercitarea mandatului, au obligația să organizeze periodic, cel puțin o dată pe trimestru, întâlniri cu cetățenii, să acorde audiențe și să prezinte consiliului local o informare privind problemele ridicate la întâlnirea cu cetățenii etc.

Din prezentarea drepturilor și obligațiilor ce revin consilierilor locali și, în general, aleșilor locali, se observă că unele dintre acestea sunt asemănătoare drepturilor și obligațiilor funcționarilor publici, prevăzute în Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată în 2007[1].

§7. Protecția legală a consilierilor locali și răspunderea acestora

172. Conform art. 51 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, republicată, *în exercitarea mandatului, consilierii locali sunt în serviciul colectivității locale*[2].

Consilierii locali sunt obligați ca în îndeplinirea mandatului *să organizeze periodic întâlniri cu cetățenii* și să acorde audiențe.

Totodată, fiecare consilier local, precum și viceprimarul sunt obligați *să prezinte un raport anual de activitate*, care va fi făcut *public* prin grija secretarului.

Pentru participarea la ședințele consiliului local și ale comisiilor de specialitate, *consilierul primește o indemnizație* stabilită în condițiile legii. Totodată, consilierii au dreptul la decontarea cheltuielilor pe care le efectuează în îndeplinirea mandatului lor, în condițiile legii.

---

[1] M. Of. nr. 365 din 29 mai 2007.

[2] Articolul 51 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, republicată.

O dispoziția nouă este cuprinsă în alin. (7) al art. 51 din Legea nr. 215/2001, republicată, și anume consiliul local poate hotărî diminuarea cuantumului indemnizației și a cotei în care se face decontarea, în concordanță cu posibilitățile de finanțare. În opinia noastră, conținutul dispoziției este în acord cu autonomia financiară de care dispun unităților administrativ-teritoriale și cu principiile înscrise în Legea cadru a descentralizării nr. 195/2006.

Dispoziții mai detaliate despre protecția aleșilor locali sunt cuprinse în Capitolul III din Legea nr. 393/2004. Potrivit art. 23 din lege, pe întreaga durată a mandatului, aleșii locali se consideră *în exercițiul autorității publice* și se bucură de protecția prevăzută de legea penală. Mai mult, se prevede că de aceeași protecție juridică beneficiază și *membrii familiei* – soț, soție și copii –, în cazul în care agresiunea împotriva acestora urmărește nemijlocit presiuni asupra alesului local în legătură cu exercitarea mandatului său.

Libertatea de opinie și de acțiune în exercitarea mandatului alesului local este garantată. Aleșii locali nu pot fi trași la răspundere juridică pentru opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului. Reținerea, arestarea ori trimiterea în judecată penală ori contravențională a aleșilor locali, precum și faptele săvârșite care au determinat luarea măsurilor se aduc la cunoștință atât autorității administrației publice din care fac parte, cât și prefectului, în termen de cel mult 24 de ore, de către organele care au dispus măsurile respective[1].

173. Răspunderea consilierilor locali și județeni este reglementată mai succint în Legea nr. 215/2001, republicată, și mai detaliat în Legea nr. 393/2004.

Dispozițiile art. 56 alin. (1) din Legea nr. 393/2004 stabilesc *răspunderea consilierilor în nume propriu* pentru activitatea desfășurată în exercitarea mandatului și *răspunderea solidară* pentru activitatea consiliului local din care fac parte și pentru hotărârile pe care le-au votat.

Este utilă precizarea din alin. (2) al art. 56, în sensul consemnării, în mod obligatoriu, a rezultatului votului în procesul-verbal al ședinței, iar, la cererea consilierului, se va menționa în mod expres votul acestuia. Ca urmare, vor răspunde numai consilierii care au votat „pentru" adoptarea unei hotărâri, nu și cei care au votat „contra" ori s-au abținut de la vot.

În al doilea rând, potrivit art. 128 din Legea nr. 215/2001, republicată, consilierii locali sau județeni, după caz, primarii, viceprimarii, primarul general al municipiului București, primarii și viceprimarii subdiviziunilor administrativ-teritoriale, președinții și vicepreședinții consiliilor județene, secretarii unităților administrativ-teritoriale și personalul din aparatul propriu de specialitate al primarului, respectiv al consiliului județean *răspund, după caz, contravențional, administrativ, civil sau penal pentru faptele săvârșite în exercitarea atribuțiilor ce le revin*, în condițiile legii. O prevedere aproape identică conține art. 55 din Legea nr. 393/2004, cu observația că nu se referă expres și la răspunderea contravențională.

[1] Articolul 22 din Legea nr. 393/2004, cu modificările și completările ulterioare.

Totodată, alte texte[1] din Legea nr. 393/2004 precizează sancțiunile[2] și condițiile în care ele pot fi aplicate pentru încălcarea de către consilieri a prevederilor Legii nr. 215/2001, republicată, ale Legii nr. 393/2004 și ale Regulamentului de organizare și funcționare a consiliului. Sancțiunile sunt: avertismentul; chemarea la ordine: retragerea cuvântului; eliminarea din sala de ședință; excluderea temporară de la lucrările consiliului și ale comisiei de specialitate; retragerea indemnizației de ședință, pentru 1-2 ședințe.

[1] A se vedea art. 57-73 din Legea nr. 393/2004.

[2] A se vedea, pe larg, *I. Nicola*, op, cit., 2007, p. 224-226.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul al III-lea.
Primarul și viceprimarul

§1. Alegerea și statutul primarului și viceprimarului

174. Primarii aleși, în condițiile legii, sunt autorități ale administrației publice prin care se realizează autonomia locală și se rezolvă treburile publice din comune și orașe [art. 121 alin. (1) și (2) din Constituție].

Reglementarea constituțională este reluată în art. 23 alin. (1) și (2) din Legea nr. 215/2001, republicată, și anume primarii sunt autoritățile executive prin care se realizează autonomia locală și care rezolvă treburile publice în comune, orașe și municipii. În doctrină se precizează că din coroborarea acestui articol cu cele cuprinse în Capitolul III din lege rezultă *un dublu statut al primarului*: autoritate prin care se realizează autonomia locală și agent al statului la nivelul unității administrativ-teritoriale, care îndeplinește unele atribuții de natură statală[1].

Primarul este ales prin *vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat,* prin scrutin uninominal de către *comunitatea locală,* atât în mediul rural, cât și în cel urban, în condițiile Legii privind alegerile locale nr. 67/2004, republicată[2].

În alte țări europene, bunăoară în Franța, primarul nu este ales prin vot direct de către comunitatea locală, ci este ales de către consiliul comunal, respectiv consiliul municipal, pe durata funcționării consiliului[3].

Dat fiind că ne-am referit la alegerea primarului, conform prevederilor Legii nr. 67/2004, republicată, cu ocazia examinării principiului eligibilității autorităților administrației publice locale, nu vom mai reveni asupra acestui aspect.

175. Potrivit art. 57 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, republicată, comunele, orașele și municipiile au *câte un primar și un viceprimar, iar municipiile reședință de județ au un primar și 2 viceprimari, aleși în condițiile legii.*

Viceprimarul este ales cu votul majorității consilierilor în funcție, din rândul membrilor acestuia[4]. Dacă înainte de adoptarea Legii nr. 286/2006 se preciza expres că *viceprimarii nu pot fi în același timp și consilieri*[5], dispoziție pe care am

---

[1] A se vedea, de exemplu, *V. Vedinaș*, op. cit., 2007, p. 402; *F. Coman-Kund, Al.S. Ciobanu*, op. cit., 2007, p. 213.

[2] M. Of. nr. 333 din 17 mai 2007.

[3] A se vedea *Ch. Debbasch*, Droit administratif, Economica, Paris, 2002, p. 217.

[4] Articolul 57 alin. (3) din Legea nr. 215/2001, republicată.

[5] Conform textului abrogat, în termen de 30 de zile de la data intrării în vigoare a acesteia, viceprimarii trebuiau să opteze fie pentru calitatea de consilier, fie pentru funcția de viceprimar.

considerat-o binevenită, deoarece păstrarea calității de consilier de către viceprimar a avut consecințe negative în practică, legiuitorul a renunțat la această incompatibilitate, aspect care ni se pare criticabil. Astfel, în art. 57 alin. (7) se stipulează că pe durata exercitării mandatului, *viceprimarul își păstrează statutul de consilier local*, fără a beneficia de indemnizația aferentă acestui statut.

De asemenea, prin Legea nr. 286/2006 s-a stabilit cu caracter de noutate că viceprimarul *este subordonat* primarului și *înlocuitorul de drept* al acestuia, care îi poate *delega atribuțiile*[1]. Ne alăturăm opiniei[2] care socotește discutabilă consacrarea expresă a subordonării viceprimarului față de primar, dat fiind că și primul are calitatea de ales local, chiar dacă nu dobândește această calitate prin votul direct al comunității locale, fiind dificil a se putea vorbi despre o subordonare juridică. Totodată, observăm schimbarea de concepție intervenită prin Legea nr. 286/2006, și anume, dacă anterior primarul putea delega doar *unele* atribuții viceprimarului, în prezent, acestuia i se poate delega orice atribuție care face parte din competența primarului, ceea ce nu ni se pare firesc, deoarece în practică se pot produce situații în care primarul să nu mai își exercite, dintr-un motiv sau altul, anumite atribuții stabilite de lege, semnificative pentru calitatea pe care o are, delegându-le[3] (pasându-le) viceprimarului, ceea ce ar fi în contradicție cu conținutul și trăsăturile competenței administrative.

Pe toată durata mandatului, primarul și viceprimarul primesc o indemnizație lunară, ca unică formă de remunerație a activității corespunzătoare funcției de primar, respectiv de viceprimar, și care reprezintă baza de calcul pentru stabilirea drepturilor și obligațiilor care se determină în raport cu venitul salarial[4]. Primarul și viceprimarul nu beneficiază de sporul de vechime în muncă și nici de alte sporuri prevăzute de lege.

Renunțarea la prevederea din Legea nr. 215/2001, potrivit căreia pe toată durata exercitării mandatului de primar, respectiv de viceprimar, *contractul de muncă al acestora* la instituții publice, regii autonome, companii naționale, societăți naționale, societăți comerciale cu capital majoritar de stat sau la societățile comerciale de sub autoritatea consiliilor locale sau județene *se suspendă de drept*, se explică prin inserarea unei dispoziții asemănătoare în Legea nr. 393/2004. Totuși, în Legea

---

[1] Articolul 57 alin. (2) din Legea nr. 215/2001, republicată. Conform fostului art. 70 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, înainte de adoptarea Legii nr. 286/2006, *primarul delega* viceprimarului sau, după caz, viceprimarilor, *prin dispoziție* emisă în cel mult 30 de zile de la validare, exercitarea unor *atribuții limitate*, ce priveau activitatea gardienilor publici, igiena și salubritatea localurilor publice și produselor alimentare, repartizarea locuințelor sociale, controlul în târguri, piețe, oboare, evidența lucrărilor de construcții, controlul depozitării deșeurilor menajere și industriale.

[2] A se vedea *V. Vedinaș*, Drept administrativ, ed. a 2-a revăzută și actualizată, Ed. Universul Juridic, București, 2006, p. 338.

[3] Niciodată nu pot fi delegate toate atribuțiile unei autorități publice, ci numai unele dintre acestea. Totodată, cel care deleagă unele atribuții poate oricând să le retragă, iar persoana împuternicită să le exercite răspunde în fața celui care i le-a delegat de modul cum le-a îndeplinit.

[4] Articolul 57 alin. (5) din Legea nr. 215/2001, republicată.

nr. 215/2001, republicată, se reține că durata mandatului constituie vechime în muncă și în specialitatea studiilor absolvite.

Schimbarea din funcție a viceprimarului are loc după o procedură ce a fost simplificată[1] prin dispozițiile Legii nr. 286/2006. Astfel, schimbarea din funcție se poate face de consiliul local, prin *hotărâre adoptată cu votul majorității consilierilor în funcție*, la propunerea primarului sau a unei treimi din numărul consilierilor locali în funcție[2].

Mai remarcăm că în legea republicată nu se mai regăsește nici textul în sensul că primarul participă la ședințele consiliului local și are dreptul să-și exprime punctul de vedere asupra tuturor problemelor supuse dezbaterii. În opinia noastră, prin această dispoziții se precizau tocmai locul și rolul primarului la ședințele consiliului local, cea ce nu ni se pare deloc neglijabil.

176. Validarea[3] mandatului primarului se face potrivit prevederilor art. 58 din Legea nr. 215/2001, republicată, în termen de 20 de zile de la data desfășurării alegerilor, în camera de consiliu a judecătoriei în a cărei rază teritorială se află comuna sau orașul, de către un judecător desemnat de președintele judecătoriei, după îndeplinirea prevederilor art. 38 alin. (1) și (1^1) din Legea nr. 334/2006, cu modificările și completările ulterioare.

a) *Invalidarea alegerii primarului* intervine în aceleași situații în care se hotărăște invalidarea alegerii consilierilor, și anume:

– în cazul în care se constată încălcarea condițiilor de eligibilitate;

– dacă alegerea primarului s-a făcut prin fraudă electorală, constatată în condițiile legii.

Rezultatul validării sau invalidării alegerii primarului *se aduce la cunoștință prefectului* și se prezintă în *ședința de constituire a consiliului local* sau, după caz, *într-o ședință extraordinară*, de către un *judecător* desemnat de președintele judecătoriei.

În caz de invalidare a alegerii primarului, Guvernul, la propunerea prefectului, va stabili data alegerilor. Acestea se organizează în termen de cel mult 90 de zile (și nu 30 de zile, cum era anterior) de la data invalidării sau, după caz, de la data rămânerii definitive și irevocabile a hotărârii judecătorești, în condițiile legii.

b) *Procedura posterioară validării ce trebuie îndeplinită de primar.* Primarul are obligația de a depune *jurământul* prevăzut de art. 32 alin. (1), *în fața consiliului local.* A fost menținută și de către Legea nr. 286/2006 dispoziția, criticată în

---

[1] Înainte de adoptarea Legii nr. 286/2006, schimbarea din funcție a viceprimarului se putea face de *consiliul local*, la propunerea motivată a unei treimi din numărul consilierilor sau a primarului, *prin hotărâre adoptată cu votul a două treimi din numărul consilierilor în funcție.*

[2] Articolul 57 alin. (4) din Legea nr. 215/2001, republicată.

[3] Cu privire la natura juridică a hotărârii de validare a alegerii primarului în funcție, a se vedea *I. Deleanu*, Tratat de procedură civilă, vol. I, Ed. Servo-Sat, Arad, 2001, p. 229; *D.C. Dragoș*, Natura juridică a hotărârii de validare a alegerii primarului în funcție, în Dreptul nr. 1/2002, p. 84 și urm.; *O. Podaru*, op. cit., p. 298-299.

doctrină, conform căreia primarul care *refuză* să depună jurământul este *considerat demisionat de drept.*

177. Durata mandatului primarului *este de 4 ani și se exercită până la depunerea jurământului de către primarul nou ales*[1].

De la această regulă se admite ca excepție *prelungirea mandatului primarului, în caz de război, calamitate naturală, dezastru sau sinistru deosebit de grav și numai prin lege organică.* Trebuie remarcat că prin Legea nr. 286/2006 s-au prevăzut mai multe situații de gravitate deosebită, în care, prin lege organică, mandatul primarului poate fi prelungit, în timp ce prelungirea mandatului consiliului local, tot prin lege organică, este posibilă numai în două împrejurări, și anume război sau catastrofă.

178. Conform art. 61 alin. (1) din legea republicată, *primarul îndeplinește o funcție de autoritate publică*[2]. Primarul asigură respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor, a prevederilor Constituției, precum și punerea în aplicare a legilor, a decretelor Președintelui României, a hotărârilor și ordonanțelor Guvernului, a hotărârilor consiliului local; dispune măsurile necesare și acordă sprijin pentru aplicarea ordinelor și instrucțiunilor cu caracter normativ ale miniștrilor, ale celorlalți conducători ai autorităților administrației publice centrale, ale prefectului, precum și a hotărârilor consiliului județean, în condițiile legii[3].

Primarul este *cel care reprezintă unitatea administrativ-teritorială* în relațiile cu alte autorități publice, cu persoanele fizice sau juridice române sau străine, precum *și în justiție*[4]. Acest text trebuie interpretat împreună cu cele cuprinse în art. 21 alin. (3)-(5) din Legea nr. 215/2001, republicată. Astfel, primarul, respectiv președintele consiliului județean poate împuternici o persoană cu studii superioare juridice de lungă durată din cadrul aparatului de specialitate al primarului, respectiv al consiliului județean sau un avocat care să reprezinte interesele unității administrativ-teritoriale, precum și ale autorităților administrației publice locale respective în justiție.

Unitatea administrativ-teritorială are dreptul să beneficieze de acoperirea cheltuielilor de judecată stabilite în baza hotărârii instanței de judecată, inclusiv în

---

[1] Articolul 69 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, republicată.

[2] Prin Legea nr. 286/2006 s-a renunțat la precizarea anterioară, în sensul că este șeful administrației publice locale, calitate în care răspunde de buna funcționare a administrației publice locale, în condițiile legii.

[3] Articolul 61 alin. (2) din Legea nr. 215/201, republicată.

[4] Cu privire la implicațiile teoretice și practice ale reprezentării în justiție a comunei sau orașului de către primar, a se vedea *A. Iorgovan*, Noua lege a administrației publice locale și personalitatea de drept public a unităților administrativ teritoriale, în Dreptul nr. 9/2001, p. 26-41; *M. Nicolae*, Discuții privind calitatea și reprezentarea procesuală a unităților administrativ-teritoriale, în Dreptul nr. 6/2002, p. 75-95. Referitor la aceeași problemă sub imperiul fostei Legi nr. 69/1991, a se vedea *E. Popa*, Contenciosul administrativ obiectiv, Ed. Servo-Sat, Arad, 1999, p. 20 și urm.

situaţia în care reprezentarea în justiţie este asigurată de un consilier juridic din cadrul aparatului de specialitate al primarului, respectiv al consiliului judeţean. În sfârşit, despăgubirile primite de unităţile administrativ-teritoriale în urma hotărârilor pronunţate de instanţele de judecată se constituie în venituri la bugetele locale, iar despăgubirile pe care trebuie să le plătească unitatea administrativ-teritorială în urma hotărârilor pronunţate de instanţa de judecată şi rămase definitive sunt asigurate de la bugetul local.

Semnul distinctiv al primarului este o eşarfă în culorile drapelului naţional al României, care va fi purtată în mod obligatoriu la solemnităţi, recepţii, ceremonii publice şi la celebrarea căsătoriilor. Modelul eşarfei se stabileşte prin hotărâre a Guvernului.

179. Pentru punerea în aplicare a activităţilor date în competenţa sa, primarul beneficiază de un *aparat de specialitate*[1] pe care-l conduce. De la bun început, remarcăm că prin dispoziţiile Legii nr. 286/2006 legiuitorul a reuşit nu numai clarificarea de natură terminologică a acestui aparat[2], dar şi lămuriri de fond, stabilind expres că acest aparat nu mai este al consiliului local, aşa cum s-a interpretat până la adoptarea acestei legi[3], ci *el aparţine primarului*.

Se mai precizează că aparatul de specialitate al primarului este structurat pe *compartimente funcţionale*, în condiţiile legii, care sunt încadrate cu funcţionari publici şi cu personal contractual.

Totodată, primarul este cel care *conduce* serviciile publice locale.

180. Conflictul de interese privind primarii şi viceprimarii. Potrivit art. 76 alin. (1) din Secţiunea a 3-a, Capitolul II, Titlul IV, Cartea I a Legii nr. 161/2003, „primarii şi viceprimarii, primarul general şi viceprimarii municipiului Bucureşti sunt obligaţi să nu emită un act administrativ sau să nu încheie un act juridic ori să nu emită o dispoziţie, în exercitarea funcţiei, care produce un folos material pentru sine, pentru soţul său ori rudele sale de gradul I".

Din examinarea textului se observă că, *terminologic*, redactarea acestuia este deficitară. Este ştiut că *dispoziţia* este actul administrativ tipic emis de primar în exercitarea atribuţiilor sale, de aceea, adăugirea „(...) ori să nu emită o dispoziţie (...)" poate fi interpretată în sensul că „dispoziţia" este *altceva* decât *„actul administrativ"* pe care primarul nu trebuie să-l emită, ceea ce este eronat, deoarece prima reprezintă specia, iar cel din urmă genul. Apreciem că textul ar fi mai clar dacă ar prevedea doar obligaţia *neemiterii unui act administrativ sau a neîncheierii unui act juridic* în exercitarea funcţiei care produce un folos material.

---

[1] Articolul 61 alin. (3) din Legea nr. 215/2001, republicată.

[2] În doctrină s-a arătat că lipsa unei terminologii unitare dă naştere la interpretări diferite, propunându-se *de lege ferenda* intervenţia legiuitorului pentru a face modificările ce se impun (*R.N. Petrescu*, Drept administrativ, 2004, p. 196).

[3] Pe larg despre această problemă, a se vedea *R.N. Petrescu*, Unele observaţii cu privire la noua Lege a administraţiei publice locale nr. 215/2001, în Dreptul nr. 4/2002, p. 109-110.

Actele administrativ emise sau actele juridice încheiate ori dispozițiile emise cu încălcarea obligațiilor prevăzute la alin. (1) *sunt lovite de nulitate absolută*[1].

Mai trebuie menționat că persoana care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim ca urmare a existenței unui conflict de interese prevăzut în Secțiunea a 3-a, intitulată „Conflictul de interese privind aleșii locali", din Capitolul IV, Titlul I al Legii nr. 161/2003, se poate adresa instanței de judecată competente, potrivit legii, în funcție de natura actului emis sau încheiat[2].

181. Incompatibilitățile cu calitatea de primar, respectiv de viceprimar sunt stabilite în art. 87 din Secțiunea a 4-a, Capitolul III, Titlul IV, Cartea I a Legii nr. 161/2003.

Astfel, funcția de primar și viceprimar, primar general și viceprimar al municipiului București este incompatibilă[3] cu:

– funcția de consilier local; după cum am mai arătat, prin Legea nr. 286/2006 calitatea de viceprimar a devenit compatibilă cu aceea de consilier local;

– funcția de prefect sau subprefect;

– calitatea de funcționar public sau angajat cu contract individual de muncă, indiferent de durata acestuia;

– funcția de președinte, vicepreședinte, director general, director, manager, administrator, membru al consiliului de administrație ori cenzor sau orice funcție de conducere ori de execuție la societățile comerciale, inclusiv băncile sau alte instituții de credit, societățile de asigurare și cele financiare, la regiile autonome de interes național sau local, la companiile și societățile naționale, precum și la instituțiile publice;

– funcția de președinte sau de secretar al adunărilor generale ale acționarilor sau asociaților la o societate comercială;

– funcția de reprezentant al unității administrativ-teritoriale în adunările generale ale societăților comerciale de interes local sau de reprezentant al statului în adunarea generală a unei societăți comerciale de interes național;

– calitatea de comerciant persoană fizică;

– calitatea de membru al unui grup de interes economic;

– calitatea de deputat sau senator;

– funcția de ministru, secretar de stat, subsecretar de stat sau altă funcție asimilată acestora;

– orice alte funcții publice sau activități remunerate, în țară sau în străinătate, cu excepția funcției de cadru didactic sau a funcțiilor în cadrul unor asociații, fundații sau altei organizații neguvernamentale.

---

[1] Articolul 76 alin. (2) din Legea nr. 161/2003.

[2] Articolul 78 din Legea nr. 161/2003.

[3] Incompatibilitățile se aplică și funcției de președinte, respectiv de vicepreședinte al consiliului județean.

Primarii și viceprimarii, primarul general și viceprimarii municipiului București nu pot deține, pe durata exercitării mandatului, funcția de consilier județean[1].

Primarii și viceprimarii, primarul general și viceprimarii municipiului București *pot exercita* funcții sau activități în domeniul didactic, al cercetării științifice și al creației literar-artistice.

Consecințele nerenunțării de către primar la una dintre cele două funcții incompatibile sunt reglementate în art. 91 alin. (3), (4), (5) din Secțiunea a 4-a, Capitolul III, Titlul IV al Legii nr. 161/2003. Deoarece ne-am ocupat de aceste aspecte cu ocazia examinării incompatibilităților cu funcția de consilier local, nu mai revenim asupra lor.

§2. Încetarea de drept a mandatului de primar

182. Mandatul primarului încetează[2] de drept în condițiile art. 15 din Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali, cu modificările ulterioare, precum și în situațiile stabilite în art. 69 alin. (2) din Legea nr. 215/2001, republicată.

a) Conform art. 15 alin. (2) din Legea nr. 393/2004, *mandatul primarului încetează de drept, înainte de expirarea duratei normale a mandatului, în următoarele cazuri:*

– demisie;

– incompatibilitate;

– schimbarea domiciliului într-o altă unitate administrativ-teritorială;

– condamnarea, prin hotărâre judecătorească rămasă definitivă, la o pedeapsă privativă de libertate;

– punerea sub interdicție judecătorească;

– pierderea drepturilor electorale;

– pierderea, prin demisie, a calității de membru al partidului politic sau al organizației minorității naționale pe a cărei listă a fost ales;

– deces.

b) *Mandatul primarului mai încetează de drept încă în două situații*, stabilite în art. 69 alin. (2) din Legea nr. 215/2001, republicată, și anume:

– dacă acesta se află în imposibilitatea exercitării funcției datorită unei boli grave, certificate, care nu permite desfășurarea activității în bune condiții timp de 6 luni pe parcursul unui an calendaristic;

– dacă acesta nu își exercită, în mod nejustificat, mandatul timp de 45 de zile consecutiv.

---

[1] Incompatibilitățile cu funcția de primar și viceprimar, primar general și viceprimar al municipiului București din Legea nr. 161/2003 sunt mai numeroase față de cele stabilite *inițial* în Legea nr. 215/2001. Este un aspect pozitiv, care denotă intenția ca cei care exercită funcțiile de primar și viceprimar să fie persoane integre și să-și desfășoare activitatea în scopul rezolvării treburilor publice ale comunității locale, cu stricta respectare a dispozițiilor legale în vigoare.

[2] Cu privire la evoluția reglementărilor privind încetarea funcției de primar, a se vedea *R.N. Petrescu*, Demiterea din funcție a primarului potrivit Legii administrației publice locale, în Dreptul nr. 10/1998, p. 36-41.

În toate împrejurările menționate, *prefectul* este autoritatea competentă *să ia act* de încetarea mandatului primarului, *emițând un ordin* în acest sens. Ordinul va avea la bază un referat semnat de secretarul unității administrativ-teritoriale, precum și actele din care rezultă motivul legal de încetare a mandatului[1].

Ordinul prefectului poate fi atacat de primar la instanța de contencios administrativ în termen de 10 zile de la comunicare[2].

Conform art. 69 alin. (5) din Legea nr. 215/2001, republicată, instanța de contencios administrativ este obligată să se pronunțe în termen de 30 de zile. În acest caz, procedura prealabilă nu se mai efectuează, iar hotărârea primei instanțe este definitivă și irevocabilă.

Data organizării alegerilor pentru funcția de primar se stabilește de către Guvern, la propunerea prefectului. Acestea se organizează în termen de maximum 90 de zile de la expirarea termenului de 10 zile în care ordinul prefectului putea fi atacat de primar la instanța de contencios administrativ sau de la data pronunțării hotărârii instanței în condițiile art. 69 alin. (5).

§3. Încetarea mandatului primarului ca urmare a rezultatului unui referendum local, având ca obiect demiterea acestuia

183. O altă modalitate de încetare a mandatului primarului este ca urmare a rezultatului unui referendum local având ca obiect demiterea acestuia, organizat în condițiile legii[3], conform procedurii prevăzute la art. 55 alin. (3)-(7) din Legea nr. 215/2001, republicată. Referendumul pentru încetarea mandatului primarului se organizează ca urmare a *cererii adresate în acest sens prefectului de locuitorii comunei, orașului* sau *municipiului*, pentru următoarele *motive*:

– nesocotirea de către primar a intereselor generale ale colectivității locale;

– neexercitarea de către primar a atribuțiilor ce îi revin, potrivit legii, inclusiv a celor pe care le exercită ca reprezentant al statului[4].

Cererea trebuie să cuprindă în mod obligatoriu următoarele elemente: motivele care au stat la baza acesteia; numele și prenumele; data și locul nașterii; seria și numărul buletinului sau ale cărții de identitate și semnătura olografă a cetățenilor care au solicitat organizarea referendumului.

Una dintre condițiile cerute de art. 70 alin. (4) este ca organizarea referendumului *să fie solicitată în scris de cel puțin 25% dintre locuitorii cu drept de vot*, iar acest procent trebuie realizat în *fiecare* dintre localitățile componente ale comunei, orașului sau municipiului.

---

[1] Articolul 16 alin. (2) din Legea nr. 393/2004, cu modificările ulterioare.

[2] Articolul 69 alin. (4) din Legea nr. 215/2001, republicată.

[3] Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului, cu modificările ulterioare.

[4] Articolul 70 alin. (2) din Legea nr. 215/2001, republicată.

Dispoziţiile cuprinse alin. (5)-(7) ale art. 55 referitoare la dizolvarea consiliului local prin referendum, care se referă la suportarea cheltuielilor din bugetul local pentru organizarea referendumului, la înfiinţarea unei comisii numite prin ordin al prefectului care se ocupă cu organizarea propriu-zisă a referendumului, precum şi la condiţiile stipulate pentru valabilitatea acestuia se aplică şi în situaţia referendumului organizat pentru încetarea mandatului primarului.

Aşadar, referendumul *este valabil* dacă s-au prezentat la urne *cel puţin jumătate plus unu din numărul total al locuitorilor cu drept de vot*, iar *mandatul primarului încetează* dacă s-au pronunţat în acest sens *cel puţin jumătate plus unu din numărul total al voturilor valabil exprimate.*

În ipoteza în care mandatul primarului a încetat, dat fiind că s-au pronunţat în acest sens cel puţin jumătate plus unu din numărul total al voturilor valabil exprimate, *data organizării alegerilor pentru funcţia de primar se stabileşte de Guvern*, la propunerea prefectului. Alegerile se organizează în maximum 90 de zile de la validarea rezultatului referendumului.

§4. Suspendarea de drept a mandatului primarului

184. Încă în varianta iniţială a Legii nr. 215/2001 s-au modificat motivele[1] stipulate în Legea nr. 69/1991, republicată, pentru care primarul putea fi suspendat şi s-a renunţat la prerogativa prefectului de a putea dispune, prin ordin, suspendarea primarului din funcţie, aceste dispoziţii fiind menţinute şi prin Legea nr. 286/2006.

Astfel, conform art. 71 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, republicată, *mandatul primarului se suspendă de drept numai în cazul în care acesta a fost arestat preventiv.*

Măsura arestării preventive se comunică de îndată de către instanţa de judecată *prefectului*, care, prin ordin, *constată* suspendarea mandatului. Ordinul de suspendare, cu caracter constatator, se comunică de îndată primarului. Suspendarea durează până la *încetarea arestării preventive*, iar dacă primarul suspendat din funcţie *a fost găsit nevinovat*, are dreptul la *plata drepturilor salariale* corespunzătoare perioadei în care a fost suspendat.

Cele de mai sus privitoare la suspendarea de drept a mandatului primarului [în concret, alin. (1)-(4) ale art. 71 din Legea nr. 215/2001, republicată] *se aplică şi viceprimarului.*

[1] Conform art. 49 alin. (2) din Legea nr. 69/1991, republicată, suspendarea din funcţie a primarului putea fi dispusă: în cazurile în care acesta a fost trimis în judecată pentru săvârşirea cu intenţie a unei fapte penale, precum şi în situaţia în care s-a pus în mişcare acţiunea penală, dacă s-a luat împotriva lui măsura arestării preventive.

§5. Vacanța funcției de primar

185. Se pune întrebarea cine exercită atribuțiile funcției de primar când aceasta *devine vacantă* sau când *primarul este suspendat* din funcție?

Potrivit art. 72 alin. (1), în aceste situații, *atribuțiile* ce îi sunt conferite primarului prin Legea nr. 215/2001, republicată, *vor fi exercitate de drept de viceprimar sau, după caz, de unul dintre viceprimari*, desemnat de consiliul local cu votul secret al majorității consilierilor în funcție.

În asemenea împrejurare, *consiliul local poate delega*, prin hotărâre, din rândul membrilor săi, *un consilier* care va îndeplini temporar atribuțiile viceprimarului[1].

În ipoteza în care *sunt suspendați din funcție, în același timp, atât primarul, cât și viceprimarul*, consiliul local *deleagă un consilier* care va îndeplini atât atribuțiile primarului, cât și pe cele ale viceprimarului, până la încetarea suspendării.

Dacă devin vacante, în același timp, atât funcția de primar, cât și cea de viceprimar, *consiliul local alege un nou viceprimar*, prevederile alin. (1) și (2) ale art. 72 aplicându-se până la alegerea unui nou primar. Data organizării alegerilor pentru funcția de primar se stabilește de Guvern, la propunerea prefectului. Alegerile se organizează în termen de maximum 90 de zile de la vacantarea funcției de primar.

§6. Atribuțiile primarului

186. Atribuțiile primarului prevăzute în Legea nr. 215/2001, înainte de adoptarea Legii nr. 286/2006, au fost clasificate în doctrină după mai multe criterii[2].

În ce ne privește, ne-am oprit la două criterii de clasificare, primul fiind calitatea în care primarul acționează și al doilea conținutul atribuțiilor.

După *calitatea*[3] în care acționează primarul, rezultau două grupe de atribuții:

– atribuții pe care primarul le exercită în calitate de reprezentant al statului, în condițiile legii;

– atribuții pe care primarul le exercită ca ales local.

După *conținutul* lor, rezultau mai multe grupe, și anume:

– atribuții în domeniul economico-financiar și urbanistic;

– atribuții în domeniul social, cultural, sanitar și al ordinii publice;

– atribuții de execuție și administrativ-organizatorice;

– alte atribuții prevăzute de lege sau de alte acte normative, precum și însărcinările date de consiliul local.

---

[1] Articolul 72 alin. (2) din Legea nr. 215/2001, republicată.

[2] Pentru diferite criterii de clasificare a atribuțiilor primarului stipulate de Legea nr. 215/2001, a se vedea: *A. Iorgovan*, op. cit., vol. I, 2005, p. 520-521; *V. Vedinaș*, op. cit., 2007, p. 387-388; *I. Santai*, op. cit., vol. I, 2002, p. 248-250.

[3] A se vedea *C. Manda, C.C. Manda*, op. cit., p. 186-187.

În prezent, după adoptarea Legii nr. 286/2006, prima clasificare rămâne valabilă, iar clasificarea atribuţiilor primarului după conţinutul lor este făcută chiar în lege.

187. Atribuţiile pe care primarul le exercită în calitate de reprezentant al statului sunt stipulate în art. 63 alin. (2) din Legea nr. 215/2001, republicată, şi anume:

- atribuţii de ofiţer de stare civilă;
- atribuţii de autoritate tutelară;
- atribuţii prin care asigură funcţionarea serviciilor publice de profil;
- atribuţii referitoare la organizarea şi desfăşurarea alegerilor;
- atribuţii referitoare la organizarea şi desfăşurarea referendumului;
- atribuţii privitoare la organizarea recensământului;
- alte atribuţii stabilite prin lege[1].

Remarcăm că art. 64 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, republicată, are un conţinut asemănător cu cel al art. 63 alin. (2), adică se reiau aproape toate atribuţiile de mai sus, stabilindu-se că în exercitarea lor primarul acţionează şi ca reprezentant al statului în comuna sau în oraşul în care a fost ales. Totuşi, observăm că nu mai este menţionată atribuţia prin care primarul asigură funcţionarea serviciilor publice de profil, nici cea privitoare la organizarea şi desfăşurarea referendumului, în schimb, este prevăzută *atribuţia de luare a măsurilor de protecţie civilă*, care în mod *nejustificat* lipseşte din textul art. 63 alin. (2). Pe de altă parte, dacă legiuitorul a stipulat în art. 63 alin. (1) lit. a) că atribuţiile se îndeplinesc de primar *ca reprezentant al statului*, nu se mai justifică menţiunea din art. 64 alin. (1), în sensul că primarul acţionează *şi ca reprezentant al statului*. Dacă s-ar renunţa la acest alineat, *de lege ferenda*, textul alin. 63 alin. (2) ar trebui *completat* şi cu atribuţia primarului referitoare la luarea măsurilor de stare civilă, pe care, indiscutabil, primarul o îndeplineşte ca reprezentant al statului.

În schimb, art. 64 alin. (2) din legea republicată, care reia un text existent înainte de adoptarea Legii nr. 286/2006, apare ca o continuare firească a art. 63 alin. (2), şi anume se prevede că, în calitate de reprezentant al statului, primarul *poate solicita prefectului*, în condiţiile legii, *sprijinul conducătorilor serviciilor publice deconcentrate* ale ministerelor şi ale celorlalte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale din unităţile administrativ-teritoriale, dacă sarcinile ce îi revin nu pot fi rezolvate prin aparatul de specialitate.

---

[1] Introducerea unor asemenea atribuţii încă prin Legea nr. 24/1996 de modificare şi completare a Legii nr. 69/1991 a fost apreciată pozitiv în doctrină, ca o aliniere la reglementările din ţările Europei occidentale (*A. Iorgovan*, op. cit., vol. II, 1996, p. 582; *R.N. Petrescu*, Drept administrativ, Ed. Cordial Lex, 2001, p. 142). Într-o opinie contrară, *V.I. Prisăcaru* îşi exprima îndoiala „în legătură cu această construcţie juridică privind calitatea dublă a primarului – de ales local şi de reprezentant al statului (...)" (Tratat de drept administrativ român. Partea generală, Ed. All, Bucureşti, 1996, p. 514).

Potrivit art. 65, atribuțiile de ofițer de stare civilă și de autoritate tutelară pot fi delegate și *secretarului unității administrativ-teritoriale* sau *altor funcționari publici* din aparatul de specialitate cu competențe în acest domeniu, potrivit legii. *Per a contrario*, rezultă că celelalte atribuții pe care primarul le exercită ca reprezentant al statului nu pot fi delegate subiectelor menționate.

188. Atribuțiile pe care primarul le exercită ca ales local reflectă trăsătura dominantă ce-l caracterizează, aceea de autoritate a administrației publice prin care se realizează autonomia locală. Aceste atribuții sunt numeroase, ele fiind prevăzute în art. 63 alin. (3)-(5) din Legea nr. 215/2001, republicată.

189. După conținutul lor, legea clasifică ea însăși atribuțiile primarului ca ales local, în patru categorii:

– atribuții referitoare la relația cu consiliul local [art. 63 alin. (1) lit. b)];
– atribuții referitoare la bugetul local [art. 63 alin. (1) lit. c)];
– atribuții privind serviciile publice asigurate cetățenilor [art. 63 alin. (1) lit. d)];
– alte atribuții stabilite prin lege [art. 63 alin. (1) lit. e)].

190. În exercitarea atribuțiilor referitoare la relația cu consiliul local, primarul:

– prezintă consiliului local, în primul trimestru, un raport anual privind starea economică, socială și de mediu a unității administrativ-teritoriale;
– prezintă, la solicitarea consiliului local, alte rapoarte și informări;
– elaborează proiectele de strategii privind starea economică, socială și de mediu a unității administrativ-teritoriale și le supune aprobării consiliului local.

191. În exercitarea atribuțiilor referitoare la bugetul local, primarul:

– exercită funcția de ordonator principal de credite;
– întocmește proiectul bugetului local și contul de încheiere a exercițiului bugetar și le supune spre aprobare consiliului local;
– inițiază, în condițiile legii, negocieri pentru contractarea de împrumuturi și emiterea de titluri de valoare în numele unității administrativ-teritoriale;
– verifică, prin compartimentele de specialitate, corecta înregistrare fiscală a contribuabililor la organul fiscal teritorial, atât a sediului social principal, cât și a sediului secundar.

192. În exercitarea atribuțiilor privind serviciile publice asigurate cetățenilor, primarul:

– coordonează realizarea serviciilor publice de interes local prestate prin intermediul aparatului de specialitate sau prin intermediul organismelor prestatoare de servicii publice și de utilitate publică de interes local;
– ia măsuri pentru prevenirea și, după caz, gestionarea situațiilor de urgență;

– ia măsuri pentru organizarea și executarea în concret a activităților din domeniile prevăzute la art. 36 alin. (6) lit. a)-d)[1];

– ia măsuri pentru asigurarea inventarierii, evidenței statistice, inspecției și controlului efectuării serviciilor publice de interes local prevăzute la art. 36 alin. (6) lit. a)-d), precum și a bunurilor din patrimoniul public și privat al unității administrativ-teritoriale;

– numește, sancționează și dispune suspendarea, modificarea și încetarea raporturilor de serviciu sau, după caz, a raporturilor de muncă, în condițiile legii, pentru personalul din cadrul aparatului de specialitate, precum și pentru conducătorii instituțiilor și serviciilor publice de interes local;

– asigură elaborarea planurilor urbanistice prevăzute de lege, le supune aprobării consiliului local și acționează pentru respectarea prevederilor acestora;

– emite *avizele, acordurile și autorizațiile* date în competența sa prin lege și alte acte normative;

– asigură realizarea lucrărilor și ia măsurile necesare conformării cu prevederile angajamentelor asumate în procesul de integrare europeană în domeniul protecției mediului și gospodăririi apelor pentru serviciile furnizate cetățenilor.

193. Alte atribuții stabilite prin lege. Pentru exercitarea corespunzătoare a atribuțiilor sale (indiferent din care categorie), primarul *colaborează cu serviciile publice deconcentrate* ale ministerelor și celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale, precum și cu *consiliul județean*[2].

Potrivit art. 63 alin. (7), numirea conducătorilor instituțiilor și serviciilor publice de interes local se face pe baza concursului organizat potrivit procedurilor și criteriilor aprobate de consiliul local, la propunerea primarului, în condițiile legii. *Numirea* se face prin *dispoziția primarului*, având anexat contractul de management. Credem că aceste două atribuții ar fi trebuit să se regăsească în categoria celor având ca obiect serviciile publice asigurate cetățenilor, și nu să apară într-un articol separat.

194. Cabinetului primarului este o noutate datorată Legii nr. 286/2006. Astfel, *primarii orașelor, municipiilor și ai municipiilor reședință de județ* pot înființa, în limita numărului maxim de posturi aprobate, *cabinetul primarului*[3], compartiment distinct, format din:

– maximum 3 persoane la orașe și municipii;

– maximum 5 persoane la municipii reședință de județ.

Personalul este numit și eliberat din funcție de către primar și își desfășoară activitatea în baza unui contract individual de muncă *pe durată determinată*,

[1] Articolul 36 lit. a)-d) din Legea nr. 215/2001, republicată, se referă la atribuțiile consiliului local privind gestionarea serviciilor furnizate către cetățeni.

[2] Articolul 63 alin. (6) din Legea nr. 215/2001, republicată.

[3] Articolul 66 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, republicată.

încheiat în condițiile legii, pe *durata mandatului primarului.* De asemenea, atribuțiile acestui personal se stabilesc prin *dispoziție* a primarului.

Primarii comunelor pot angaja, în limita numărului maxim de posturi aprobate, *un consilier personal.*

Primarul general al municipiului București, asimilat demnitarului, poate înființa, în limita numărului de posturi aprobate, *cabinetul primarului general, compartiment distinct,* care cuprinde următoarele funcții de execuție de specialitate: directorul de cabinet, 3 asistenți de cabinet, 8 consilieri personali, 2 secretari personali și 2 curieri personali[1].

§7. Actele primarului

195. Articolul 68 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, republicată, reproduce conținutul fostului art. 71 din varianta inițială a legii[2]. Astfel, se precizează: *„În exercitarea atribuțiilor sale, primarul emite dispoziții cu caracter normativ sau individual".*

Dispozițiile devin executorii numai după ce sunt aduse la cunoștință publică sau după ce au fost comunicate persoanelor interesate, după caz.

Secretarul unității administrativ-teritoriale are obligația de a *contrasemna dispozițiile primarului.* În cazul în care consideră că dispoziția primarului este ilegală, va refuza contrasemnarea acesteia[3], urmând să prezinte, în scris, primarului opinia sa motivată[4].

Totodată, secretarul unității administrativ-teritoriale va comunica dispozițiile primarului prefectului *de îndată,* dar nu mai târziu de *10 zile lucrătoare de la data emiterii.* Comunicarea, însoțită de eventualele obiecții cu privire la legalitate, se face în scris de către secretar și va fi înregistrată într-un registru special destinat acestui scop.

---

[1] Salarizarea personalului din cadrul cabinetului primarului general se va face potrivit dispozițiilor cuprinse în alin. (2) al art. 67 din Legea nr. 215/2001, republicată.

[2] Este indiscutabil că art. 71 din Legea nr. 215/2001 avea un conținut mai complet și mai exact decât textul similar al art. 48 din Legea nr. 69/1991, republicată. În acest articol se stipula că „În exercitarea atribuțiilor sale, primarul emite dispoziții. Acestea devin executorii după ce sunt aduse la cunoștință persoanelor interesate". Ne-am exprimat rezerve față de opinia autorului *V.I. Prisăcaru,* reluată în Tratat de drept administrativ român, ed. 1996, în sensul că dispozițiile primarului sunt acte administrative de autoritate individuale (p. 506), arătând că anumite atribuții stipulate de Legea administrației publice locale puteau fi îndeplinite de primar numai prin emiterea unor dispoziții cu caracter normativ (*R.N. Petrescu,* Observații în legătură cu unele dispoziții ale Legii administrației publice locale, p. 51; *idem,* Drept administrativ, 2001, p. 146).

[3] Articolul 68 alin. (2) din Legea nr. 215/2001, republicată, stipulează că prevederile art. 48 și ale art. 49 alin. (2) se aplică în mod corespunzător.

[4] A se vedea *M. Preda,* op. cit., 2002, p. 232.

Aducerea la cunoștință publică a dispozițiilor cu caracter normativ se face în termen de 5 zile de la data comunicării oficiale către prefect.

În afară de dispoziții, primarul emite și *autorizații*, un loc special ocupându-l cele în domeniul urbanismului.

§8. Răspunderea primarului și a viceprimarului

196. Răspunderea primarului îmbracă forma *încetării de drept a mandatului* în condițiile Legii statutului aleșilor locali și ale Legii nr. 215/2001, republicată, *încetării mandatului ca urmare a rezultatului unui referendum local* și *suspendării de drept a mandatului*[1].

Totodată, primarul răspunde în fața consiliului local de buna funcționare a administrației publice locale, răspundere care are o natură politică, și nu juridică[2].

Alte precizări despre răspunderea primarului și viceprimarului găsim atât în Legea nr. 215/2001, republicată, cât și în Legea nr. 393/2004.

Astfel, conform art. 128 din prima lege, primarii, viceprimarii, primarul general al municipiului București, primarii și viceprimarii subdiviziunilor administrativ-teritoriale răspund, după caz, contravențional, administrativ, civil sau penal pentru faptele săvârșite în exercitarea atribuțiilor ce le revin, în condițiile legii. Una dintre formele răspunderii viceprimarului stabilită în Legea nr. 215/2001 este suspendarea sa drept, care intervine în aceleași condiții ca și a primarului.

În art. 55 din Legea nr. 393/2004 se mai prevede, la modul general, că aleșii locali răspund, în condițiile legii, administrativ, civil sau penal, după caz, pentru faptele săvârșite în exercitarea atribuțiilor ce le revin.

În schimb, art. 69 din aceeași lege cuprinde dispoziții de detaliu despre sancțiunile ce se pot aplica *viceprimarului*. Astfel, pentru abateri grave și repetate, săvârșite în exercitarea mandatului de viceprimar, se pot aplica următoarele sancțiuni: mustrare; avertisment; diminuarea indemnizației cu 5-10% pe timp de 1-3 luni; eliberarea din funcție.

Mustrarea și avertismentul se aplică prin hotărâre a consiliului, la propunerea motivată a primarului. Pentru aplicarea celorlate două sancțiuni sunt stabilite condiții speciale în art. 69 din Legea nr. 393/2004.

---

[1] Asupra acestor forme de răspundere ne-am oprit, detaliat, cu prilejul abordării funcționării instituției primarului.

[2] În acest sens, a se vedea *A. Iorgovan*, op. cit., vol. I, 2005, p. 527.

Capitolul al IV-lea.
Instituţiile, serviciile publice de interes local şi aparatul de specialitate al primarului

197. Consiliile locale pot înfiinţa şi organiza *instituţii şi servicii publice de interes local* în principalele domenii de activitate, potrivit specificului şi nevoilor locale, cu respectarea prevederilor legale şi în limita mijloacelor financiare de care dispun (art. 73 din Legea nr. 215/2001, republicată). Unele dintre aceste servicii de interes public pot fi organizate sub forma regiilor autonome, serviciilor publice comunitare, societăţilor comerciale. Aceste servicii publice se înfiinţează de consiliul local, dar aparţin unităţii administrativ-teritoriale.

Numirea şi eliberarea din funcţie a personalului din cadrul instituţiilor şi serviciilor publice de interes local se fac de către *conducătorii acestora*, în condiţiile legii.

Funcţionarii din cadrul instituţiilor serviciilor publice de interes local şi din cadrul aparatului de specialitate al primarului se bucură de *stabilitate în funcţie*, în condiţiile legii.

198. Aparatul propriu de specialitate al primarului. Dacă în Legea nr. 69/1991, republicată, s-a reuşit o clarificare terminologică, utilizându-se două noţiuni distincte – „servicii publice ale comunei sau ale oraşului", pe de o parte, şi „aparatul propriu al consiliului local"[1], pe de altă parte –, Legea nr. 215/2001, în formă iniţială, cuprindea texte neclare: „aparatul propriu de specialitate al autorităţilor administraţiei publice locale"; „aparatul propriu de specialitate al consiliului local"; „aparatul propriu de specialitate" cu referire la primar, ceea ce a dat naştere la interpretări contradictorii, criticate în doctrină[2], propunându-se, *de lege ferenda*, intervenţia legiuitorului pentru a face clarificările necesare.

Legea nr. 286/2006 are meritul de a fi tranşat problema, precizând, fără echivoc, că *aparatul de specialitate este al primarului.*

---

[1] Totuşi, *V.I. Prisăcaru*, referindu-se la *serviciile publice ale comunei sau ale oraşului*, dă ca exemplu compartimentele (administraţie publică locală; secretariat şi protocol; stare civilă şi autoritate tutelară etc.) care, de fapt, alcătuiesc *„aparatul propriu al consiliului local"* (Tratat de drept administrativ, 1996, p. 516).

[2] Pe larg despre această problemă, inclusiv propunerea *de lege ferenda* în sensul ca legiuitorul să intervină pentru a face modificările ce se impun, a se vedea *R.N. Petrescu*, Unele observaţii cu privire la noua Lege a administraţiei publice locale nr. 215/2001, p. 109-110.

În schimb, observăm că, deși în forma republicată a Legii nr. 215/2001, Capitolul IV se intitulează *„Instituțiile, serviciile publice de interes local și aparatul de specialitate al primarului"*, acesta cuprinde *un singur articol* despre aparatul de specialitate al primarului, ceea ce ni se pare criticabil. În concret, în art. 74 alin. (2) se stipulează că numirea și eliberarea din funcție a personalului *din aparatul de specialitate al primarului* se fac de primar, în condițiile legii.

Unele precizări despre aparatul de specialitate al primarului se găsesc la atribuțiile consiliului local, respectiv ale primarului. Astfel, consiliul local aprobă, la propunerea primarului, înființarea, organizarea și statul de funcții ale aparatului de specialitate al primarului, iar primarul numește, sancționează și dispune încetarea raporturilor de serviciu sau, după caz, a raporturilor de muncă pentru personalul din cadrul aparatului de specialitate.

În componența aparatului propriu al primarului se întâlnesc *funcționari publici* și *personal contractual* care desfășoară activități de secretariat, administrative, protocol, gospodărire, întreținere-reparații etc.[1]

Funcționarii din aparatul propriu de specialitate al autorităților administrației publice locale se bucură de *stabilitate în funcție*, în condițiile legii.

Mai trebuie reținut că funcționarilor publici din aparatul propriu de specialitate al consiliului local li se aplică *incompatibilitățile privind funcționarii publici* reglementate în art. 94 din Legea nr. 161/2003.

Prevederile art. 90 din Legea nr. 161/2003 se aplică și *persoanelor încadrate cu contrat individual de muncă în aparatul de specialitate al primarului.*

199. Dispoziții referitoare la dreptul minorităților de a-și folosi limba maternă în raporturile cu administrația publică locală. Serviciile publice de interes local, ca și compartimentele care alcătuiesc aparatul propriu al consiliului local vin în contact direct cu locuitorii acestor unități administrativ-teritoriale, trebuind să fie la dispoziția acestora[2].

În acest scop, în Legea administrației publice locale sunt prevăzute reglementări care să faciliteze relația dintre cetățeni și administrația publică locală. *Regula* este înscrisă în art. 76 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, republicată, și anume în raporturile dintre cetățeni și autoritățile administrației locale se folosește *limba română.*

În unitățile administrativ-teritoriale în care cetățenii aparținând unei minorități naționale *au o pondere de peste 20% din numărul locuitorilor*, în raporturile lor cu autoritățile administrației publice locale, cu aparatul de specialitate și organismele subordonate consiliului local, aceștia *se pot adresa, oral sau în scris, și în limba lor maternă* și vor primi *răspunsul atât în limba română, cât și în limba maternă*[3].

În unitățile administrativ-teritoriale în care cetățenii aparținând unei minorități naționale au o pondere de peste 20% din numărul locuitorilor, în *posturile care au*

---

[1] A se vedea *I. Nicola*, op. cit., p. 246.

[2] A se vedea *M. Preda*, op. cit., 1996, p. 502.

[3] Articolul 76 alin. (2) din Legea nr. 215/2001, republicată.

atribuții privind relații cu publicul vor fi încadrate *și persoane care cunosc limba maternă a cetățenilor aparținând minorității respective.*

Actele oficiale se întocmesc în mod obligatoriu în limba română.

Conform art. 76 alin. (4) din Legea nr. 215/2001, republicată, autoritățile administrației publice locale vor asigura *inscripționarea denumirii* localităților și a instituțiilor publice de sub autoritatea lor, precum și *afișarea* anunțurilor de interes public *și în limba maternă a cetățenilor aparținând minorității respective*, în condițiile în care în unitățile administrativ-teritoriale cetățenii aparținând unei minorități naționale au o pondere de peste 20% din numărul locuitorilor.

200. Primăria comunei, orașului sau municipiului este înțeleasă ca o structură funcțională cu activitate permanentă care aduce la îndeplinire hotărârile consiliului local și dispozițiile primarului, soluționând problemele curente ale colectivității locale[1]. Primăria se compune din primarul, viceprimarul, secretarul unității administrativ-teritoriale și aparatul de specialitate al primarului.

Dacă unele din observațiile critice[2] ale fostului art. 91 au fost înlăturate prin noua redactare a textului actual, rămân valabile cele potrivit cărora textele legislative reglementează atribuțiile primarului, nu ale „primăriei", iar problemele curente ale colectivității ar trebui soluționate nu de „primărie", ci de primarul localității[3].

[1] Articolul 77 din Legea nr. 215/2001, republicată.

[2] Astfel, s-a arătat, întemeiat, că „aparatul propriu al consiliului local este transformat în organism administrativ executiv care (...) aduce la îndeplinire efectivă hotărârile consiliului local, deși el – aparatul propriu – contribuie și la elaborarea proiectului hotărârilor consiliului local" (a se vedea *V.I. Prisăcaru*, op. cit., p. 517).

[3] A se vedea *E. Popa*, Organizarea și funcționarea administrației publice locale în România. Texte comentate, Ed. Servo-Sat, Arad, 1997, p. 160-161. Chiar dacă termenul „primărie" a intrat în limbajul uzual, modul în care ea a fost și este concepută și de actuala Lege nr. 215/2001, republicată, rămâne, în continuare, discutabil.

Capitolul al V-lea.
Secretarii unităţilor administrativ-teritoriale

201. Trebuie remarcat, de la bun început, că prin Legea nr. 286/2006 s-a renunţat la reglementarea în capitole separate a secretarului comunei, oraşului şi al subdiviziunii administrativ-teritoriale a municipiilor, pe de o parte, şi a secretarului judeţului, pe de altă parte, în prezent, într-un singur capitol, regăsindu-se toate dispoziţiile despre secretarii unităţilor administrativ-teritoriale.

Fiecare unitate administrativ-teritorială şi subdiviziune administrativ-teritorială a municipiilor are un secretar salarizat din bugetul local[1].

Secretarul comunei, oraşului, municipiului, judeţului şi al subdiviziunii administrativ-teritoriale a municipiilor *este funcţionar public de conducere, cu studii superioare juridice sau administrative.* Raţiunea acestei dispoziţii rezidă în importanţa acordată specialistului care exercită multiple atribuţii legate de şedinţele consiliilor locale şi ale consiliilor judeţene, actele pe care acesta le adoptă, precum şi de actele emise de primar şi de preşedintele consiliului judeţean.

202. Secretarul unităţii administrativ-teritoriale nu poate fi membru al unui partid politic, sub sancţiunea destituirii din funcţie[2]. El se bucură de *stabilitate în funcţie*, potrivit dispoziţiilor Legii privind statutul funcţionarului public nr. 188/1999, republicată.

Totodată, secretarul nu poate fi soţ, soţie sau rudă de gradul I cu primarul sau viceprimarul, respectiv cu preşedintele sau vicepreşedintele consiliului judeţean, sub sancţiunea eliberării din funcţie[3]. Textul introdus în forma iniţială a Legii nr. 215/2001 a fost completat prin Legea nr. 286/2006 cu sintagma „preşedintele şi vicepreşedintele consiliului judeţean" şi urmăreşte asigurarea imparţialităţii activităţii secretarului, prin *eliminarea* unor posibile influenţe directe sau indirecte bazate pe relaţii de familie sau de rudenie cu subiectele menţionate.

---

[1] Articolul 116 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, republicată. În Legea nr. 69/1991, republicată, se preciza că secretarul este al comunei sau oraşului, deci al unităţii administrativ-teritoriale, şi nu al „consiliului local", cum era în reglementarea anterioară. Menţionăm că şi în Legea pentru organizarea administraţiei locale din 1929 se prevedea că fiecare comună va avea un secretar sau notar; în municipii şi oraşe, secretarul purta denumirea de secretar al oraşului sau al municipiului. Cu privire la istoricul „secretarului", a se vedea *M. Guţan*, Istoria administraţiei publice locale în statul român modern, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005, p. 119 şi urm.

[2] Articolul 116 alin. (2) din Legea nr. 215/2001, republicată.

[3] Articolul 116 alin. (3) din Legea nr. 215/2001, republicată. Observaţii cu privire la fostul text, înainte de republicarea legii, a se vedea în *O. Podaru*, op. cit., p. 303-305.

203. Recrutarea, numirea, suspendarea, modificarea, încetarea raportului de serviciu și regimul disciplinar ale secretarului unității administrativ-teritoriale se fac în conformitate cu prevederile legislației privind funcția publică și funcționarii publici.

204. Principalele atribuții ale secretarului unității administrativ-teritoriale sunt stabilite în art. 117 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, republicată, și anume:

a) avizează, pentru legalitate, dispozițiile primarului și ale președintelui consiliului județean, hotărârile consiliului local, respectiv ale consiliului județean;

b) participă la ședințele consiliului local, respectiv ale consiliului județean;

c) asigură gestionarea procedurilor administrative privind relația dintre consiliul local și primar, respectiv consiliul județean și președintele acestuia, precum și între aceștia și prefect;

d) organizează arhiva și evidența statistică a hotărârilor consiliului local și dispozițiilor primarului, respectiv a hotărârilor consiliului județean și a dispozițiilor președintelui consiliului județean;

e) asigură transparența și comunicarea către autoritățile, instituțiile publice și persoanele interesate a actelor prevăzute la lit. a), în condițiile Legii nr. 544/2004 privind liberul acces la informațiile de interes public, cu modificările și completările ulterioare;

f) asigură procedurile de convocare a consiliului local, respectiv a consiliului județean și efectuarea lucrărilor de secretariat, comunică ordinea de zi, întocmește procesul-verbal al ședințelor consiliului local, respectiv ale consiliului județean și redactează hotărârile consiliului local, respectiv ale consiliului județean;

g) pregătește lucrările supuse dezbaterii consiliului local, respectiv a consiliului județean și comisiilor de specialitate ale acestuia;

h) îndeplinește alte atribuții prevăzute de lege sau însărcinări date de consiliul local, de primar, de consiliul județean sau de președintele consiliului județean, după caz.

Comparând aceste atribuții cu cele stabilite în Legea nr. 215/2001, înainte de modificarea și completarea sa prin Legea nr. 286/2006, observăm că, în mod regretabil, unele dintre ele nu se mai regăsesc, spre exemplu, atribuția secretarului comunei, orașului, municipiului de a coordona compartimentele și activitățile cu caracter juridic, de stare civilă, autoritate tutelară și asistență socială sau atribuția referitoare la eliberarea unor copii de pe orice act din arhiva consiliului local, în afara celor cu caracter secret. În acest sens, ne raliem opiniei potrivit căreia „(...) aceste modificări vor avea în timp efecte nefaste asupra administrației publice locale, înlocuind profesionalismul cu influența arbitrară a factorului politic"[1]. Chiar dacă s-a dorit ca secretarii unităților administrativ-teritoriale să îndeplinească aceleași atribuții, s-ar fi putut insera unul sau chiar mai multe texte care să se refere exclusiv la atribuțiile specifice secretarului comunei, orașului și municipiului.

---

[1] *I. Nicola*, op. cit., p. 228.

205. În art. V alin. (1) din Legea nr. 251/2006[1] se prevede că *secretarii de comune* care, la data intrării în vigoare a legii, nu au studii superioare juridice sau administrative îşi pot păstra funcţia publică, cu obligaţia ca în termen de 3 ani să absolve o formă de învăţământ superior de lungă durată în specialitate juridică sau administraţie publică, sub sancţiunea eliberării din funcţie.

În cazul în care la concursurile organizate pentru ocuparea funcţiei publice de secretar al comunei nu se prezintă persoane care îndeplinesc condiţiile de studii prevăzute la alin. (1) şi/sau condiţiile de vechime în specialitatea studiilor juridice sau administrative, pot candida şi alte persoane care nu îndeplinesc aceste condiţii. În această situaţie, ocuparea funcţiei publice de secretar se face pe perioadă determinată, cu obligaţia organizării anuale a concursului pentru ocuparea acestuia.

BCU IAŞI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

[1] Legea nr. 251/2006 pentru modificarea şi completarea Legii nr. 189/1999 privind Statutul funcţionarilor publici (M. Of. nr. 574 din 4 iulie 2006).

Capitolul al VI-lea.
Administrația publică a municipiului București

206. Reglementările privind administrația publică a municipiului București au fost puțin modificate prin Legea nr. 286/2007.

Conform art. 78 din Legea nr. 215/2001, republicată, municipiul București este organizat în 6 subdiviziuni administrativ-teritoriale numite *sectoare*.

Această prevedere se întemeiază pe textul art. 3 alin. (3) din Constituție, potrivit căruia „teritoriul este organizat sub aspect administrativ în comune, orașe și județe", numai acestea fiind unități administrativ-teritoriale. Ca atare, sectoarele municipiului București nu pot avea această calitate, ci se prezintă ca subdiviziuni administrativ-teritoriale.

Totodată, conform art. 20 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, republicată, comunele, orașele, municipiile și județele sunt unități administrativ-teritoriale în care se exercită autonomia locală și în care se organizează și funcționează autorități ale administrației publice locale. În municipii se pot crea *subdiviziuni administrativ-teritoriale*, ale căror delimitare și organizare se fac potrivit legii.

Prin alin. (5) al aceluiași articol din Legea nr. 215/2001, republicată, se stabilește că *autoritățile administrației publice locale se pot constitui și în subdiviziunile administrativ-teritoriale ale municipiilor.*

207. Autoritățile administrației publice locale din municipiul București sunt Consiliul General al Municipiului București și consiliile locale ale sectoarelor, ca autorități deliberative, precum și primarul general al municipiului București și primarii sectoarelor, ca autorități executive[1], alese în condițiile Legii privind alegerea autorităților administrației publice locale.

208. Constituirea și funcționarea Consiliului General al Municipiului București au loc potrivit dispozițiilor Legii nr. 215/2001, republicată, pentru consiliile locale, care se aplică în mod corespunzător. Totodată, acesta îndeplinește atribuțiile prevăzute în Legea administrației publice locale, republicată, pentru consiliile locale.

209. Consiliile locale ale sectoarelor municipiului București se constituie, funcționează și pot fi dizolvate în condițiile prevăzute de dispozițiile Legii nr. 215/2001, republicată, pentru consiliile locale, care se aplică în mod corespunzător.

---

[1] Articolul 80 din Legea nr. 215/2001, republicată.

210. Atribuțiile pe care le îndeplinesc, în principal, consiliile locale ale sectoarelor municipiului București sunt prevăzute în art. 81 alin. (2) din Legea nr. 215/2001, republicată.

Dintre acestea, *anumite atribuții* stipulate la lit. c)-h), p) și q) pot fi exercitate numai pe baza *împuternicirii exprese date prin hotărâre a Consiliului General al Municipiului București*. Aceste atribuții privesc următoarele activități:

– avizează studii, prognoze și programe de dezvoltare economico-socială, de organizare și amenajare a teritoriului și urbanism, inclusiv participarea la programe de dezvoltare regională și zonală, în condițiile legii, pe care le supune spre aprobare Consiliului General al Municipiului București [lit. c)];

– aprobă bugetul local, împrumuturile, virările de credite și modul de utilizare a rezervei bugetare; aprobă contul de încheiere a exercițiului bugetar; stabilesc impozite și taxe locale, precum și taxe speciale, în condițiile legii [lit. d)];

– aprobă, la propunerea primarului, în condițiile legii, organigrama, statul de funcții, numărul de personal și regulamentul de organizare și funcționare al aparatului de specialitate și ale serviciilor publice de interes local [lit. e)];

– administrează, în condițiile legii, bunurile proprietate publică sau privată a municipiului, de pe raza sectorului, pe baza hotărârilor Consiliului General al Municipiului București [lit. f)];

– hotărăsc cu privire la concesionarea sau închirierea serviciilor publice de sub autoritatea lor, în condițiile legii [lit. g)];

– înființează instituții, societăți comerciale și servicii publice; instituie, cu respectarea criteriilor generale stabilite prin lege, norme de organizare și funcționare pentru instituțiile și serviciile publice, precum și pentru societățile comerciale pe care le înființează sau care se află sub autoritatea lor; numesc și eliberează din funcție, în condițiile legii, conducătorii instituțiilor publice și ai serviciilor publice de interes local [lit. h)];

– hotărăsc, în condițiile legii, *cu acordul Consiliului General al Municipiului București*, cooperarea sau asocierea cu autorități ale administrației publice locale din țară sau din străinătate, precum și aderarea la asociații naționale și internaționale ale autorităților administrației publice locale, în vederea promovării unor interese comune [lit. p)];

– hotărăsc, în condițiile legii, cu *acordul prealabil al Consiliului General al Municipiului București*, cooperarea sau asocierea cu persoane juridice române sau străine, cu organizații neguvernamentale și cu alți parteneri sociali, în vederea finanțării și realizării în comun a unor acțiuni, lucrări, servicii sau proiecte de interes public local [lit. q)].

Deși exercitarea acestor atribuții este posibilă numai pe baza *împuternicirii exprese date prin hotărâre a Consiliului General al Municipiului București*, observăm că, totuși, în cazul atribuției de la lit. p), *mai este nevoie și de acordul acestuia*, iar în cazul atribuției de la lit. q), se cere *acordul prealabil*. Este știut că, etimologic, a împuternici înseamnă „a da cuiva autorizația de face ceva"[1]. Din

[1] *V. Breban*, Mic dicționar al limbii române, Ed. Enciclopedică, București, 1997, p. 319.

moment ce Consiliul General al Municipiului București și-a dat împuternicirea expresă pentru îndeplinirea acestor atribuții de către consiliile locale de sectoare, ne întrebăm dacă mai este necesar, în plus, și acordul acestuia.

În final, mai reținem că aceste consilii locale ale sectoarelor exercită și alte atribuții stabilite prin lege sau delegate de Consiliul General al Municipiului București.

211. Municipiul București are un primar general și doi viceprimari, iar sectoarele municipiului București au câte un primar și un viceprimar.

Validarea alegerii primarului general al municipiului București se face de președintele Tribunalului București, în condițiile Legii nr. 215/2001.

Primarul general și viceprimarii municipiului București funcționează și îndeplinesc atribuțiile prevăzute de dispozițiile Legii nr. 215/2001, republicată, pentru primarii și viceprimarii comunelor și orașelor, care se aplică în mod corespunzător.

Totodată, conform art. 83 alin. (2), primarului general și viceprimarilor municipiului București li se aplică, în mod corespunzător, dispozițiile Legii nr. 215/2001, republicată, cu privire la suspendare și demitere[1].

212. Primarii și viceprimarii sectoarelor municipiului București funcționează în condițiile prevăzute de dispozițiile legii menționate pentru primarii și viceprimarii comunelor și orașelor și îndeplinesc atribuțiile stabilite de lege pentru aceștia, *cu excepția celor referitoare la consultarea populației prin referendum, organizat pentru soluționarea problemelor locale de interes deosebit*, și la *măsurile prevăzute de lege pentru desfășurarea adunărilor publice*, care se exercită numai de primarul general al municipiului București.

Primarilor și viceprimarilor sectoarelor municipiului București li se aplică în mod corespunzător dispozițiile Legii nr. 215/2001 cu privire la suspendare și demitere[2].

213. Secretarilor sectoarelor municipiului București și secretarului general al municipiului București le sunt aplicabile, în mod corespunzător, prevederile Capitolului X din lege referitor la secretarii unităților administrativ-teritoriale.

214. Aspecte specifice referitoare la funcționarea și actele autorităților administrației publice din municipiul București. a) Primarul general al municipiului București împreună cu primarii sectoarelor *se întrunesc cel puțin o dată pe lună*, la

---

[1] Termenul „demitere" este incorect folosit în art. 83 alin. (2), deoarece în textele anterioare din Legea nr. 215/2001, republicată, se stipulează că mandatul primarilor comunelor și orașelor *încetează de drept* sau *încetează înainte de termen ca urmare a rezultatului unui referendum local.*

[2] Observația cu privire la utilizarea termenului „demitere" de la nota precedentă se impune și în acest caz.

convocarea primarului general sau la *propunerea a cel puțin 3 primari de sectoare*[1].

La ședințe se analizează modul în care sunt aduse la îndeplinire hotărârile Consiliului General al Municipiului București și dispozițiile cu caracter normativ ale primarului general. Totodată, în ședințe se prezintă *informări reciproce privitoare la activitatea consiliilor locale de sector*, avându-se în vedere corelarea unor activități necesare în vederea bunei funcționări a administrației municipiului București.

O precizare importantă este aceea potrivit căreia la ședințe *participă de drept și prefectul municipiului București.*

O altă dispoziție pertinentă este cuprinsă în art. 86 alin. (2) din Legea nr. 215/2001, republicată, și se referă la *participarea de drept a primarilor sectoarelor la ședințele Consiliului General al Municipiului București* și posibilitatea *de a interveni* la dezbaterea problemelor aflate pe ordinea de zi.

b) La ședințele comisiilor de specialitate ale Consiliului General al Municipiului București *pot participa* președinții comisiilor de specialitate ale consiliilor locale de sector. Aceștia au dreptul să intervină la discuții, *fără a avea drept de vot.*

c) În ce privește *actele adoptate ori emise de autoritățile administrației publice locale din municipiul București*, respectiv din sectoarele acestuia, *era binevenită o prevedere expresă* în sensul că dispozițiile din Legea nr. 215/2001, republicată, referitoare la hotărârile consiliilor locale, respectiv cele privind dispozițiile primarului se aplică în mod corespunzător, observație care se constituie într-o propunere *de lege ferenda.*

Singura prevedere referitoare la actele autorităților administrației publice din municipiul București o întâlnim în art. 85. Potrivit acestuia, *hotărârile* Consiliului General al Municipiului București și *dispozițiile* cu caracter normativ ale primarului general *sunt obligatorii* și pentru autoritățile administrației publice locale organizate în sectoarele municipiului București.

Textul reflectă specificul municipiului București, *singura unitate administrativ-teritorială organizată în sectoare, subunități administrativ-teritoriale*, ceea ce explică obligativitatea actelor administrative cu caracter normativ ale Consiliului General al Municipiului București și ale primarului general și pentru autoritățile administrației publice locale din sectoarele acestuia.

[1] Articolul 86 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, republicată.

Capitolul al VII-lea.
Consiliul județean

§1. Componența și constituirea consiliului județean

215. Reglementarea constituțională. Potrivit art. 122 alin. (1) din Constituție, consiliul județean este autoritatea administrației publice pentru coordonarea activității consiliilor comunale și orășenești în vederea realizării serviciilor publice de interes județean.

Consiliul județean este ales și funcționează în condițiile legii [art. 122 alin. (2) din Constituție].

216. Reglementarea legală. Legea nr. 215/2001, republicată, detaliază reglementările constituționale în cadrul Capitolul VI, intitulat „Consiliul județean".

Potrivit art. 87 alin. (1) din lege, consiliul județean este autoritatea administrației publice locale, constituită la nivel județean pentru coordonarea activității consiliilor comunale, orășenești și municipale, în vederea realizării serviciilor publice de interes județean.

217. Compunerea consiliului județean. Consiliul județean se compune din consilieri aleși prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat în condițiile legii[1].

218. Numărul consilierilor fiecărui consiliu județean se stabilește prin *ordin al prefectului*, în funcție de numărul locuitorilor județului, raportat de Institutul Național de Statistică la data de 1 ianuarie a anului în curs sau, după caz, la data de 1 iulie a anului care precedă alegerile.

Prin Legea nr. 35/2008, numărul consilierilor care compun consiliul județean a fost modificat, astfel, el este de 30 de consilieri pentru județele cu un număr de locuitori până la 350.000 de locuitori, de 32 de consilieri pentru județele cu un număr de locuitori între 350.00-500.000, de 34 de consilieri pentru județele cu un

---

[1] Articolul 87 alin. (2) din Legea nr. 215/2001. Dacă inițial Legea alegerilor locale din 1991 prevedea sistemul alegerii prin vot indirect a consilierilor județeni de către un corp de electori, format din totalitatea membrilor consiliilor locale din județul respectiv, în termen de 30 de zile de la constituirea consiliilor locale, prin Legea nr. 25/1996 (M. Of. nr. 77 din 13 aprilie 1996) s-a instituit *procedeul alegerii directe* și pentru consiliul județean. În mod indiscutabil, alegerea directă a consilierilor județeni de către cetățenii cu drept de vot din cadrul unui județ reprezintă soluția democratică la care s-a oprit legiuitorul.

număr de locuitori între 500.001-650.000 și de 36 de consilieri pentru județele cu un număr de locuitori peste 650.000 de locuitori[1].

Potrivit alin. (2) al art. 88, introdus tot prin Legea nr. 35/2008, consiliul județean ales în conformitate cu prevederile legii se completează cu *președintele* consiliului județean, care are *drept de vot* și conduce ședințele acestuia. Precizarea că președintele are drept de vot este inedită față de reglementările anterioare.

219. Validarea alegerii președintelui consiliului județean și constituirea consiliilor județene. Dacă în art. 90 din Legea nr. 215/2001, republicată[2], se preciza că *„La constituirea consiliului județean se aplică, în mod corespunzător, dispozițiile art. 31-35"*, prin O.U.G. nr. 66/2008, conținutul articolului a fost modificat, în sensul că dispozițiile art. 32-34 se aplică în mod corespunzător și consilierilor județeni. Prin aceeași ordonanță de urgență au fost introduse mai multe articole[3] care reglementează constituirea consiliilor județene și validarea mandatelor consilierilor județeni.

a) *Validarea alegerii președintelui consiliului județean* se face în termen de 20 de zile de la data desfășurării alegerilor, în camera de consiliu a tribunalului, de către președintele tribunalului sau înlocuitorul acestuia, după îndeplinirea prevederilor art. 38 alin. (1) și (1^1) din Legea nr. 334/2006, cu modificările și completările ulterioare.

Invalidarea alegerii președintelui consiliului județean se poate pronunța în cazurile prevăzute la art. 31 alin. (4). Se mai precizează că *rezultatul validării sau invalidării președintelui consiliului județean* se aduce *la cunoștință publică*[4], prevedere *diferită* față de cea referitoare la rezultatul validării sau invalidării alegerii primarului. Mai trebuie adăugat că hotărârea de validare sau invalidare a președintelui consiliului județean poate fi atacată de cei interesați la curtea de apel *în termen de 2 zile* de la aducerea la cunoștință publică. Curtea de apel se pronunță *în termen de 2 zile* de la sesizare, hotărârea fiind definitivă și irevocabilă.

De asemenea, tot cu caracter de noutate este stipulat *termenul de 2 zile* de la rămânerea definitivă și irevocabilă a hotărârii de validare, în care președintele

---

[1] A se vedea tabelul de la art. 88 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, republicată. Potrivit fostului tabel, numărul consilierilor județeni era cuprins între 31 și 37 de consilieri.

[2] Înainte de republicare, art. 103 alin. (1) din Legea nr. 215/2001 prevedea că la constituirea consiliului județean se aplică în mod corespunzător dispozițiile art. 31-37, fiind omis art. 30, care stipula incompatibilitățile calității de consilier local. Această omisiune „surprinzătoare" a fost sesizată cu promptitudine în literatura noastră de specialitate (a se vedea *D.C. Dragoș*, op. cit., p. 15). Ulterior, legiuitorul, prin Legea nr. 216/2002 (M. Of. nr. 288 din 29 aprilie 2002), a modificat art. 103 alin. (1), complinind omisiunea prin precizarea că la constituirea consiliului județean se aplică dispozițiile art. 30-37. Între timp, fostul art. 30 din Legea nr. 215/2001 a fost abrogat expres prin art. 117 din Capitolul VI, Titlul IV al Legii nr. 161/2003, incompatibilitățile cu funcția de consilier local sau județean fiind stipulate în art. 88 din această lege.

[3] Articolele 89^1-89^3 au fost introduse prin art. I pct. 4 din O.U.G. nr. 66/2008.

[4] Articolul 89 alin. (3) din Legea nr. 215/2001, republicată.

consiliului județean care a fost validat trebuie să depună jurământul de credință. Acesta se depune în *limba română*, în fața președintelui tribunalului și a prefectului, în ședință publică. Președintele consiliului județean care refuză să depună jurământul[1] este considerat demisionat de drept.

În caz de invalidare a alegerii președintelui consiliului județean sau demisie, se aplică în mod corespunzător prevederile art. 59 alin. (2).

220. Constituirea consiliului județean se face în termen de *3 zile*[2] *de la data depunerii jurământului de către președintele consiliului județean. Convocarea* consilierilor declarați aleși pentru ședința de constituire se face de către președintele consiliului județean. La ședința de constituire pot participa prefectul sau un reprezentant al acestuia.

Ședința este legal constituită dacă participă *cel puțin două treimi* din numărul consilierilor județeni aleși. În cazul în care nu se poate asigura această majoritate, ședința se va organiza, în aceleași condiții, peste două zile (nu peste 3 zile, cum se procedează la consiliul local), la convocarea președintelui consiliului județean[3]. Dacă nici la a doua convocare reuniunea nu este legal constituită, se va proceda la o nouă convocare de către președintele consiliului județean, peste alte două zile, în aceleași condiții.

În situația în care consiliul județean nu se poate reuni nici la această ultimă convocare, din cauza *absenței fără motive temeinice a consilierilor*, președintele consiliului județean va declara vacante, prin *dispoziție*, locurile consilierilor aleși care au lipsit de la cele 3 convocări anterioare, urmând să fie completate cu supleanți. Dacă locurile vacante nu pot fi completate cu supleanți înscriși pe listele de candidați respective, se va proceda la organizarea alegerilor pentru completarea locurilor vacante în termen de 30 de zile, în condițiile Legii pentru alegerea autorităților administrației publice locale[4].

În continuare, se precizează că *dispoziția* președintelui consiliului județean prin care se declară vacante locurile consilierilor care au lipsit nemotivat *poate fi atacată de cei în cauză* la *instanța de contencios administrativ*, în termen de 5 zile de la comunicare. Hotărârea instanței este definitivă și irevocabilă.

Absența consilierilor de la ședința de constituire este considerată *motivată* dacă se face dovada că aceasta a intervenit din cauza unei boli care a necesitat spitalizarea sau a făcut imposibilă prezența acestora, a unei deplasări în străinătate în interes de serviciu sau a unor evenimente de forță majoră. Se observă că *aceleași motive* care justifică absența consilierilor de la ședința de constituire a consiliului

---

[1] Jurământul poate fi depus și fără formulă religioasă.

[2] Termenul foarte scurt, de 3 zile, pentru constituirea consiliului local, socotit de la depunerea jurământului de către președintele consiliului județean, se explică prin faptul că, anterior, în termen de 20 de zile de la data desfășurării alegerilor, trebuia validată alegerea președintelui consiliului județean.

[3] Articolul 89[1] alin. (2) din Legea nr. 215/2001, republicată.

[4] Articolul 89[1] alin. (4) din Legea nr. 215/2001, republicată.

local sunt stipulate şi pentru justificarea absenţei consilierilor de la şedinţa de constituire a consiliului judeţean.

221. Validarea mandatelor consilierilor judeţeni. Lucrările şedinţei de constituire sunt conduse de *preşedintele consiliului judeţean.*

Pentru validarea mandatelor, consiliile judeţene aleg prin vot deschis, dintre membrii lor, pe întreaga durată a mandatului, *o comisie de validare,* alcătuită din 3-5 consilieri aleşi.

Comisia de validare examinează legalitatea alegerii fiecărui consilier judeţean şi propune consiliului validarea sau invalidarea mandatelor. Comisia de validare va propune *invalidarea alegerii* unui consilier judeţean numai în cazul în care se constată *încălcarea condiţiilor de eligibilitate* sau dacă *alegerea* consilierului judeţean s-a făcut prin *fraudă electorală,* constatată în condiţiile Legii pentru alegerea autorităţilor administraţiei publice locale. Validarea sau invalidarea mandatelor se face în ordine alfabetică, *cu votul deschis al majorităţii consilierilor judeţeni prezenţi la şedinţă*[1]. *Persoana* al cărei mandat este supus validării sau invalidării *nu participă la vot.*

Hotărârea de validare sau invalidare a mandatelor poate fi atacată de cei interesaţi la instanţa de contencios administrativ în termen de 5 zile de la adoptare sau, în cazul celor absenţi de la şedinţă, de la comunicare.

Spre deosebire de termenul *de cel mult 30 de zile* în care instanţa de contencios administrativ trebuie să se pronunţe dacă hotărârea de validare sau invalidare a mandatelor *consilierilor locali* a fost atacată de cei interesaţi, în situaţia atacării hotărârii de validare sau invalidare a mandatelor *consilierilor judeţeni,* instanţa de contencios trebuie să se pronunţe în termen *de cel mult 15 zile.* Explicaţia acestui termen ar putea fi dată de etapele anterioare, obligatorii a fi parcurse şi ele în termene mai scurte.

Şi în cazul atacării de cei interesaţi a hotărârii de validare sau invalidare a mandatelor consilierilor judeţeni la instanţa de contencios administrativ, procedura prealabilă nu se mai efectuează, iar hotărârea primei instanţe este definitivă şi irevocabilă.

§2. Funcţionarea consiliului judeţean

222. Mandatul consiliului judeţean este de 4 ani. Mandatul poate fi prelungit, prin lege organică, *în caz de război sau de catastrofă.*

Începutul mandatului se socoteşte de la data constituirii consiliului judeţean şi durează până la data declarării ca legal constituit a noului consiliu ales.

---

[1] Articolul 89^2 alin. (5) din Legea nr. 215/2001, republicată.

223. Consiliul județean își desfășoară activitatea în ședințe, care pot fi ședințe ordinare și ședințe extraordinare.

a) *Ședințele ordinare* au loc *în fiecare lună* (nu o dată la două luni, cum se stabilea anterior), la convocarea președintelui consiliului județean. Considerăm binevenită această modificare, datorată Legii nr. 286/2006, deoarece în practică s-a constatat că problemele numeroase și din domenii foarte variate din cadrul județului pot fi mai bine și mai rapid soluționate dacă consiliul județean se întrunește lunar în ședință ordinară.

Ședințele extraordinare au loc ori de câte ori este nevoie, la cererea președintelui consiliului județean sau a cel puțin unei treimi din numărul membrilor consiliului.

Consiliul se mai poate întruni în ședință extraordinară și la *solicitarea prefectului*, adresată președintelui consiliului județean, *în cazuri excepționale*, care necesită *adoptarea de măsuri imediate* pentru prevenirea, limitarea sau înlăturarea urmărilor calamităților, catastrofelor, incendiilor, epidemiilor sau epizootiilor, precum și pentru apărarea ordinii și liniștii publice.

b) *Convocarea consiliului județean* în ședință se face în scris, de către președintele consiliului județean, prin intermediul secretarului județului (în mod incorect se utilizează sintagma „secretarul general al județului"), cu *cel puțin 5 zile* înaintea ședințelor ordinare sau cu *cel mult 3 zile* înaintea celor extraordinare.

În caz de *forță majoră și de maximă urgență* pentru rezolvarea intereselor locuitorilor județului, convocarea consiliului județean se face *de îndată*.

Convocarea consiliului județean, atât în ședințe ordinare, cât și în ședințe extraordinare, *se face în scris* și *se consemnează* în *procesul-verbal al ședinței*.

În situația în care *președintele consiliului județean se află în imposibilitate de a convoca consiliul în ședință ordinară*, aceasta se va face de către *vicepreședintele* desemnat în condițiile art. 107.

Invitația la ședință trebuie să cuprindă *data, ora, locul desfășurării ședinței și ordinea de zi a acesteia*.

Ordinea de zi a ședinței consiliului județean se aduce la cunoștința locuitorilor județului prin mass-media sau prin orice alt mijloc de publicitate.

c) O dispoziție importantă, similară cu cea prevăzută la funcționarea consiliului local, este cea cuprinsă în art. 94 alin. (8), conform căreia, în județele în care *cetățenii aparținând unei minorități naționale au o pondere de peste 20% din numărul locuitorilor*, ordinea de zi se aduce la cunoștință publică și în limba maternă a cetățenilor aparținând minorității respective.

d) *Ședințele consiliului județean* se desfășoară legal în prezența *majorității consilierilor județeni în funcție*[1].

Prezența consilierilor la ședință este *obligatorie*. Cazurile în care se consideră că absența este motivată se stabilesc prin Regulamentul de organizare și funcționare a consiliului județean. În situația în care *un consilier absentează de două ori*

[1] Articolul 95 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, republicată.

consecutiv fără motive temeinice, el *poate fi sancționat* în condițiile precizate în Regulamentul menționat.

e) *Conducerea ședințelor consiliului* se asigură de *președinte* sau, în lipsa acestuia, de *vicepreședintele* desemnat de primul, prin dispoziție, în condițiile art. 107. În situația în care, din motive întemeiate, lipsește și vicepreședintele desemnat, *ședința va fi condusă de celălalt vicepreședinte* sau de un consilier județean, ales cu votul majorității consilierilor prezenți.

Dispozițiile art. 42-46, art. 48-52 și ale art. 54[1] se aplică în mod corespunzător.

224. Dizolvarea de drept a consiliului județean. Conform art. 99 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, republicată, *consiliul județean se dizolvă de drept* în condițiile art. 55 alin. (1) sau prin *referendum județean*. După cum se observă, pentru dizolvarea de drept a consiliului județean se face trimitere la art. 55 alin. (1), care stipulează cele trei împrejurări, pe care le-am învederat deja, în care consiliul local se dizolvă de drept. Așadar, prin Legea nr. 286/2006, s-au uniformizat împrejurările pentru care intervine dizolvarea de drept atât a consiliul local, cât și a consiliul județean[2].

Cu privire la intervenirea vreuneia dintre cele trei împrejurări, *secretarul județului sau orice persoană interesată sesizează instanța de contencios administrativ*[3]. Instanța analizează situația de fapt și se pronunță cu privire la dizolvarea consiliului județean. Hotărârea instanței este definitivă și se comunică prefectului.

225. Dizolvarea consiliului județean prin referendum județean. Potrivit art. 99 alin. (3), consiliul județean poate fi dizolvat prin referendum județean, organizat în condițiile legii. Cheltuielile pentru organizarea referendumului se suportă din bugetul județean.

Referendumul se organizează ca urmare a *cererii* adresate în acest sens *prefectului de cel puțin 20% din numărul cetățenilor cu drept de vot*, înscriși pe listele electorale ale unității administrativ-teritoriale. Este stabilit un procent cu 5% mai mic decât cel cerut pentru organizarea referendumului privind dizolvarea consiliului local.

Referendumul județean *este organizat*, în condițiile legii, *de o comisie* compusă din *prefect*, un *reprezentant al consiliului județean* desemnat prin hotărâre a consi-

---

[1] Articolul 54 din Legea nr. 215/2001, republicată, se referă la *organizarea comisiilor de specialitate în principalele domenii de activitate* de către consiliul local, după ce acesta s-a constituit. Dintre comisiile de specialitate organizate de către consiliul județean, menționăm, exemplificativ: comisia pentru relația cu autoritățile și comunitățile locale; comisia prognoze, programe, buget-finanțe și relații internaționale; comisia de amenajare a teritoriului, urbanism, investiții.

[2] Înainte de adoptarea Legii nr. 286/2006, cele trei situații în care intervenea dizolvarea de drept a consiliului județean erau: nu se întrunește timp de 6 luni consecutive; nu a adoptat, în 3 ședințe ordinare consecutive, nicio hotărâre; în situația în care numărul consilierilor se reduce sub două treimi și nu se poate completa prin supleanți.

[3] Articolul 99 alin. (2) din Legea nr. 215/2001, republicată.

liului județean și un *judecător de la tribunal*. Secretariatul comisiei este asigurat de instituția prefectului.

Referendumul este valabil dacă s-au prezentat la urne *cel puțin jumătate plus unu* din *numărul total al locuitorilor cu drept de vot*, iar activitatea consiliului județean încetează înainte de termen dacă s-au pronunțat în acest sens *cel puțin jumătate plus unu* din *numărul total al voturilor valabil exprimate*[1].

Atât în cazul dizolvării de drept în condițiile art. 55 alin. (1) sau prin referendum județean, la *propunerea* prefectului, *Guvernul stabilește data* pentru organizarea alegerii noului consiliu județean. Alegerile se organizează în termen de maximum 90 de zile de la rămânerea definitivă și irevocabilă a hotărârii judecătorești prin care s-a constatat dizolvarea consiliului județean sau, după caz, de la validarea rezultatului referendumului[2].

Până la constituirea noului consiliu județean, *problemele curente ale administrației județului* vor fi rezolvate de *secretarul județului*, pe baza unei împuterniciri speciale date de Guvern, prin Ministerul Administrației și Internelor[3].

226. Suspendarea de drept și încetarea de drept a mandatului de consilier județean intervin pentru motivele și în condițiile stipulate în cazul consilierilor locali. În situațiile de încetare de drept a mandatului de consilier, președintele consiliului județean are obligația să propună consiliului județean adoptarea unei hotărâri prin care ia act de încetarea mandatului de consilier.

227. Aparatul de specialitate al consiliului județean este format din anumite compartimente organizatorice compuse din personal de specialitate (altul decât consilierii aleși), adică, în principal, din funcționari publici care desfășoară o activitate permanentă, pentru care primesc un salariu. În aparatul propriu al consiliului județean pot fi încadrate și alte persoane cu contract individual de muncă.

Compartimentele care formează aparatul propriu al consiliului județean au denumiri diferite, care reflectă complexitatea activităților pe care le desfășoară. Astfel, ele se numesc birouri, servicii, direcții. Una dintre atribuțiile consiliilor județene este tocmai de a aproba organizarea și numărul de personal din aparatul propriu, precum și regulamentul de funcționare al acestuia.

Compartimentele care alcătuiesc aparatul propriu al consiliului județean, la fel cu cele care compun aparatul propriu al consiliului local, nu au calitatea de subiect de drept administrativ și nu pot emite acte administrative. Atribuțiile concrete ale birourilor, serviciilor, direcțiilor se stabilesc prin regulamentul aprobat de către consiliul județean.

---

[1] Articolul 99 alin. (6) din Legea nr. 215/2001, republicată.

[2] Articolul 99 alin. (7) din Legea nr. 215/2001, republicată.

[3] Această soluție ni se pare mai potrivită decât cea din fosta Lege nr. 69/1991, republicată, când problemele curente se rezolvau de către un împuternicit numit de Guvern, având calitatea de funcționar public.

Aparatul de specialitate al consiliului județean este *subordonat președintelui* acestuia. *Președintele consiliului județean răspunde de buna funcționare a aparatului de specialitate al consiliului județean* pe care îl conduce[1]. Coordonarea unor compartimente din aparatul de specialitate poate fi delegată, prin dispoziție a președintelui consiliului județean, vicepreședinților sau altor persoane, în condițiile legii.

Funcționarii din aparatul propriu de specialitate al consiliului județean se bucură de stabilitate în funcție, conform legii.

Personalul din aparatul propriu al consiliului județean *răspunde* pentru modul în care își exercită drepturile și își exercită obligațiile ce-i revin, potrivit legii. Astfel, conform art. 128 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, republicată, personalul de specialitate din aparatul de specialitate al primarului, respectiv al consiliului județean răspunde, după caz, *contravențional, administrativ, civil sau penal* pentru faptele săvârșite în exercitarea atribuțiilor care-i revin, în condițiile legii.

228. Serviciile publice de interes județean se organizează de către consiliul județean în principalele domenii de activitate care interesează populația județului, potrivit specificului și nevoilor județului, în limita resurselor financiare de care acesta dispune. Aceste servicii se înființează prin *hotărârea consiliului județean* și, de regulă, ele se organizează sub forma instituțiilor, regiilor autonome de interes județean, serviciilor publice comunitare, societăților comerciale, fiind subordonate consiliului județean.

Serviciile publice de interes județean desfășoară activități cu caracter permanent și în interes general. Cele mai multe au calitatea de persoană juridică, atribuții proprii și, în condițiile stabilite de lege, unele care au calitatea de persoană de drept public (spre exemplu, regiile autonome de interes județean care administrează bunuri din domeniul public sau prestează servicii publice referitoare la aceste bunuri), pot emite chiar și acte administrative.

§3. Atribuțiile consiliului județean

229. Înainte de adoptarea Legii nr. 286/2006, examinarea principalelor atribuții ale consiliului județean ne prilejuia următoarea constatare: anumite atribuții sunt proprii consiliului județean; unele din atribuții sunt similare cu ale consiliului local, exercitate, bineînțeles, la nivel de județ; altele se aseamănă cu ale primarului, bunăoară, emiterea avizelor, acordurilor și autorizațiilor, date în competența sa prin lege.

O altă clasificare a atribuțiilor consiliului județean era făcută în funcție de *specificul activității* la care se referă, rezultând următoarele grupe: atribuții în domeniul economico-financiar, de amenajare a teritoriului și urbanism; atribuții sociale,

[1] Articolul 103 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, republicată.

sanitare și de protecție a mediului înconjurător, atribuții culturale, științifice și religioase; atribuții organizatorice și administrative; atribuții de coordonare a activității consiliilor locale ale comunelor și orașelor, de cooperare sau asociere; alte atribuții prevăzute de lege[1].

230. Prin Legea nr. 286/2006, urmându-se metoda aplicată la clasificarea atribuțiilor consiliilor locale, *se stabilesc 6 categorii de atribuții*, în funcție de conținutul lor, apoi sunt precizate atribuțiile concrete corespunzătoare fiecărei categorii. Chiar dacă cele mai multe atribuții au același obiect cu cel al atribuțiilor consiliilor locale, dar exercitate la nivel de județ, unele sunt specifice numai consiliului județean, bunăoară, atribuția prin care dispune, aprobă și urmărește, în cooperare cu autoritățile administrației publice locale comunale și orășenești interesate, măsurile necesare, inclusiv cele de ordin financiar pentru realizarea acestora sau atribuția prin care urmărește modul de realizare a proiectelor de organizare și amenajare a teritoriului județului, precum și de dezvoltare urbanistică generală a acestuia și a unităților administrativ-teritoriale componente, în cooperare cu autoritățile administrației publice locale comunale, orășenești sau municipale implicate.

231. Principalele categorii de atribuții îndeplinite de consiliul județean stabilite în art. 91 din Legea nr. 215/2001, republicată, sunt următoarele:

a) atribuții privind organizarea și funcționarea aparatului de specialitate al consiliului județean, ale instituțiilor și serviciilor publice de interes județean și ale societăților comerciale și regiilor autonome de interes județean [art. 91 alin. (1) lit. a)];

b) atribuții privind dezvoltarea economico-socială a județului [art. 91 alin. (1) lit. b)];

c) atribuții privind gestionarea patrimoniului județului [art. 91 alin. (1) lit. c)];

d) atribuții privind gestionarea serviciilor publice din subordine [art. 91 alin. (1) lit. d)];

e) atribuții privind cooperarea interinstituțională [art. 91 alin. (1) lit. e)];

f) alte atribuții prevăzute de lege [art. 91 alin. (1) lit. f)].

a) *În exercitarea atribuțiilor din prima categorie*, consiliul județean:

– alege, din rândul consilierilor județeni, 2 vicepreședinți;

– hotărăște înființarea sau reorganizarea de instituții, servicii publice și societăți comerciale de interes județean, precum și reorganizarea regiilor autonome de interes județean, în condițiile legii;

– aprobă regulamentul de organizare și funcționare a consiliului județean, organigrama, statul de funcții, regulamentul de organizare și funcționare a aparatului de specialitate, precum și ale instituțiilor și serviciilor publice de interes județean și ale societăților comerciale și regiilor autonome de interes județean;

– exercită, în numele județului, toate drepturile și obligațiile corespunzătoare participațiilor deținute la societăți comerciale sau regii autonome, în condițiile legii;

---

[1] A se vedea *R.N. Petrescu*, Drept administrativ, 2004, p. 210-211.

– numește, sancționează și dispune suspendarea, modificarea și încetarea raporturilor de serviciu sau, după caz, a raporturilor de muncă, în condițiile legii, pentru conducătorii instituțiilor și serviciilor publice de interes județean.

b) *În exercitarea atribuțiilor din cea de-a doua categorie*, consiliul județean:

– aprobă, la propunerea președintelui consiliului județean, bugetul propriu al județului, virările de credite, modul de utilizare a rezervei bugetare și contul de încheiere a exercițiului bugetar;

– aprobă, la propunerea președintelui consiliului județean, contractarea și/sau garantarea împrumuturilor, precum și contractarea de datorie publică locală prin emisiuni de titluri de valoare în numele județului, în condițiile legii;

– stabilește impozite și taxe județene, în condițiile legii;

– adoptă strategii, prognoze și programe de dezvoltare economico-socială și de mediu a județului, pe baza propunerilor primite de la consiliile locale; dispune, aprobă și urmărește, în cooperare cu autoritățile administrației publice locale comunale și orășenești interesate, măsurile necesare, inclusiv cele de ordin financiar, pentru realizarea acestora;

– stabilește, pe baza avizului consiliilor locale ale unităților administrativ-teritoriale implicate, proiectele de organizare și amenajare a teritoriului județului, precum și de dezvoltare urbanistică generală a acestuia și a unităților administrativ-teritoriale componente; urmărește modul de realizare a acestora, în cooperare cu autoritățile administrației publice locale, comunale, orășenești sau municipale implicate;

– aprobă documentațiile tehnico-economice pentru lucrările de investiții de interes județean, în limitele și în condițiile legii.

c) *În exercitarea atribuțiilor din cea de-a treia categorie*, consiliul județean:

– hotărăște darea în administrare, concesionarea sau închirierea bunurilor proprietate publică a județului, după caz, precum și a serviciilor publice de interes județean, în condițiile legii;

– hotărăște vânzarea, concesionarea sau închirierea bunurilor proprietate privată a județului, după caz, în condițiile legii;

– atribuie, în condițiile legii, denumiri de obiective de interes județean.

d) *În exercitarea atribuțiilor din cea de-a patra categorie*, consiliul județean:

– asigură, potrivit competențelor sale și în condițiile legii, cadrul necesar pentru furnizarea serviciilor publice de interes județean privind: educația; serviciile sociale pentru protecția copilului, a persoanelor cu handicap, a persoanelor vârstnice, a familiei și a altor persoane sau grupuri aflate în nevoie socială; sănătatea; cultura; tineretul; sportul; ordinea publică; situațiile de urgență; protecția și refacerea mediului; conservarea, restaurarea și punerea în valoare a monumentelor istorice și de arhitectură, a parcurilor, grădinilor publice și rezervațiilor naturale; evidența persoanelor; podurile și drumurile publice; serviciile comunitare de utilitate publică de interes județean, precum și alimentarea cu gaz metan; alte servicii publice stabilite prin lege;

– sprijină, în condițiile legii, activitatea cultelor religioase;

– emite avizele, acordurile și autorizațiile date în competența sa prin lege;

– acordă consultanță în domenii specifice, în condițiile legii, unităților administrativ-teritoriale din județ, la cererea acestora.

e) *În exercitarea atribuțiilor din cea de-a cincia categorie*, consiliul județean:

– hotărăște, în condițiile legii, cooperarea sau asocierea cu persoane juridice române ori străine, inclusiv cu parteneri din societatea civilă, în vederea finanțării și realizării în comun a unor acțiuni, lucrări, servicii sau proiecte de interes public județean;

– hotărăște, în condițiile legii, înfrățirea județului cu unități administrativ-teritoriale din alte țări;

– hotărăște, în condițiile legii, cooperarea sau asocierea cu alte unități administrativ-teritoriale din țară ori din străinătate, precum și aderarea la asociații naționale și internaționale ale autorităților administrației publice locale, în vederea promovării unor interese comune.

f) *Alte atribuții* prevăzute de lege.

Conform art. 92 din Legea nr. 215/2001, republicată, persoanele împuternicite să reprezinte interesele unității administrativ-teritoriale în societăți comerciale, regii autonome de interes județean, asociații de dezvoltare intercomunitară și alte organisme de cooperare sau parteneriat sunt desemnate prin hotărâre a consiliului județean, în condițiile legii, respectând configurația politică rezultată după alegerile locale.

Caracterizarea competenței consiliului județean. Din cercetarea atribuțiilor consiliului județean rezultă că ele privesc toate domeniile de activitate din cadrul unui județ, așa încât, din punctul de vedere al *competenței materiale*, aceasta are un *caracter general*, iar în ce privește *competența teritorială*, atribuțiile se exercită doar *la nivelul județului în care consiliul județean a fost ales.*

§4. Actele consiliului județean

232. În art. 97 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, republicată, se prevede că, în exercitarea atribuțiilor ce îi revin, *consiliul județean adoptă hotărâri cu votul majorității membrilor prezenți*, afară de cazurile în care legea sau Regulamentul de organizare și funcționare a consiliului județean cere o altă majoritate.

Hotărârile adoptate de autoritatea administrației publice locale deliberativă la nivel de județ *sunt acte administrative cu caracter unilateral și executoriu.*

Proiectele de hotărâri pot fi *propuse* de consilierii județeni, de președintele consiliului județean, de vicepreședinții consiliului județean sau de cetățeni. Redactarea proiectelor se face de către cei care le propun, cu sprijinul secretarului unității administrativ-teritoriale și al serviciilor din cadrul aparatului de specialitate al consiliului județean[1].

[1] Articolul 97 alin. (2) din Legea nr. 215/2001, republicată.

Hotărârile *se semnează de președinte* sau, în lipsa acestuia, de vicepreședintele consiliului județean care a condus ședința și se *contrasemnează de secretarul județului.*

Printre textele referitoare la actele adoptate de consiliul local, care se aplică în mod corespunzător consiliului județean, sunt și cele cuprinse în art. 46, art. 48-52 și art. 54 din Legea nr. 215/2001. Drept urmare, condițiile de fond și de formă pentru adoptarea hotărârilor de către consiliul local, ca și regulile privitoare la aducerea la cunoștință publică a hotărârilor cu caracter normativ, respectiv comunicarea celor cu caracter individual se vor aplica și hotărârilor adoptate de consiliul județean.

233. Caracterul hotărârilor consiliului județean. Din examinarea atribuțiilor consiliului județean, ca și a altor texte din Legea nr. 215/2001, reiese că hotărârile acestuia pot să aibă *atât caracter normativ, cât și caracter individual*[1].

234. Controlul legalității hotărârilor consiliului județean se realizează de către prefect, potrivit art. 123 alin. (5) din Constituție, Legii nr. 340/2004, republicată[2], respectiv Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004.

§5. Președintele și vicepreședinții consiliului județean

235. Subliniem din nou modificarea radicală realizată prin Legea nr. 35/2008, stabilindu-se *pentru prima dată*, după 1990, că *președinții consiliilor județene se aleg prin vot universal, direct, secret și liber exprimat*[3].

236. Consiliul județean alege dintre membrii săi *doi vicepreședinți.* Vicepreședinții se aleg cu votul secret al majorității consilierilor județeni în funcție.

a) *În ce privește eliberarea acestora din funcție,* procedura a fost simplificată[4] prin Legea nr. 286/2006. Astfel, eliberarea din funcție vicepreședinților consiliului

---

[1] Spre exemplu, hotărârea consiliului județean privind programele și prognozele de dezvoltare economico-socială a județului, precum și hotărârea consiliului județean prin care se stabilesc impozite și taxe au caracter normativ; în schimb, hotărârile consiliului județean prin care dispune suspendarea, modificarea și încetarea raporturilor de serviciu pentru conducătorii instituțiilor și serviciilor publice de interes județean au caracter individual.

[2] Legea nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului (republicată în M. Of. nr. 225 din 24 martie 2008).

[3] Articolul 1 alin. (2) din Legea nr. 67/2004, republicată.

[4] Articolul 101 alin. (3) din Legea nr. 215/2001, republicată. Conform fostului art. 113 alin. (2) teza a II-a din Legea nr. 215/2001, *eliberarea din funcție a președintelui consiliului județean* se făcea prin votul secret a cel puțin două treimi din numărul consilierilor în funcție, la propunerea a cel puțin unei treimi din numărul acestora, dacă a emis, în decurs de 3 luni, cel puțin 3 dispoziții care au fost anulate irevocabil de instanța de judecată, întru-

județean se face cu *votul secret al majorității consilierilor în funcție*, la propunerea a cel puțin unei treimi din numărul acestora. De asemenea, s-a adăugat o dispoziție nouă, în sensul că eliberarea din funcție a vicepreședinților consiliului județean *nu se poate face* în ultimele șase luni ale mandatului consiliului județean.

b) *Pe toată durata mandatului*, președintele și vicepreședinții consiliului județean primesc o indemnizație lunară, ca unică formă de remunerare a activității corespunzătoare funcțiilor de președinte, respectiv vicepreședinte al consiliului județean, care reprezintă baza de calcul pentru stabilirea drepturilor și obligațiilor care se determină în raport cu venitul salarial[1]. Președintele și vicepreședinții consiliului județean nu beneficiază de sporul de vechime în muncă și nici de ale sporuri prevăzute de lege. În schimb, durata mandatului constituie vechime în muncă și în specialitatea studiilor absolvite[2].

c) *Președintele consiliului județean reprezintă județul* în relațiile cu celelalte autorități publice, cu persoanele fizice și juridice române și străine, *precum și în justiție*.

d) *Președintele consiliului județean are o dublă răspundere*[3]: în primul rând, răspunde în fața alegătorilor pentru buna funcționare a administrației publice județene[4]; în al doilea rând, răspunde de buna funcționare a aparatului de specialitate al consiliului județean pe care îl conduce.

---

cât au contravenit intereselor generale ale statului ori ale județului sau au încălcat Constituția și legile țării.

Vicepreședinții consiliului județean puteau fi eliberați din funcție în aceleași condiții, numai dacă s-a constatat prin hotărâre judecătorească irevocabilă că aceștia au contravenit, în exercitarea sarcinilor ce le-au revenit, intereselor generale ale statului sau ale județului ori au încălcat Constituția și legile țării.

Cu privire la condițiile de procedură și cele de fond cerute de textul menționat, în doctrină s-a arătat că ele sunt excesive. S-a observat că, dacă propunerea de eliberare din funcție a președintelui consiliului județean, în situația îndeplinirii condițiilor de fond, se poate face, relativ ușor, de către o treime din numărul consilierilor în funcție, votul secret al majorității calificate de cel puțin două treimi din numărul acestora este o condiție dificil de realizat. Ca urmare, se producea o situație nefirească, care făcea imposibilă eliberarea din funcție a președintelui consiliului județean ale cărui dispoziții au fost sancționate cu nulitatea de către instanța de judecată pentru motivele grave menționate. S-a considerat că ar fi suficient să se prevadă că eliberarea din funcție a președintelui consiliului județean se face prin *votul secret* al majorității consilierilor în funcție. Aceleași observații critice s-au făcut și cu privire la reglementarea eliberării din funcție a vicepreședinților (a se vedea, pe larg, *R.N. Petrescu*, Unele observații cu privire la noua Lege a administrației publice locale nr. 215/2001, loc. cit., p. 112).

[1] Articolul 101 alin. (4) din Legea nr. 215/2001, republicată.

[2] Fostul text, prin care se preciza că pe toată durata exercitării mandatului contractul de muncă al președintelui și vicepreședinților consiliului județean la instituțiile publice, regiile autonome, companiile naționale, societățile naționale, societățile comerciale cu capital majoritar de stat *se suspendă de drept*, a fost abrogat. Considerăm că ar fi fost utilă menținerea textului în Legea nr. 215/2001, republicată.

[3] Articolul 102 alin. (2) și art. 103 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, republicată.

[4] Autorul *I. Nicola* consideră că, din moment ce legiuitorul nu definește ce se înțelege prin administrația publică județeană, este posibil ca acest text să dea naștere unor practici

e) Președintele consiliului județean asigură respectarea prevederilor Constituției, punerea în aplicare a legilor, a decretelor Președintelui României, a hotărârilor și ordonanțelor Guvernului, a hotărârilor consiliului județean, precum și a altor acte normative.

f) În art. 102[1] se stipulează că președintelui consiliului județean i se aplică în mod corespunzător prevederile art. 69, art. 70, art. 71 alin. (1), (2) și (3) și ale art. 72. În concret, aceste articole au ca obiect durata mandatului primarului, încetarea de drept a mandatului primarului, încetarea mandatului primarului ca urmare a rezultatului unui referendum local având ca obiect demiterea acestuia, suspendarea de drept a mandatului primarului și vacanța funcției de primar.

g) *Vicepreședinții consiliului județean își păstrează calitatea de consilier județean*[1].

§6. Atribuțiile Președintelui consiliului județean

237. Principalele atribuții ale președintelui consiliului județean sunt precizate în art. 104 din Legea nr. 215/2001, republicată. De la bun început, trebuie reținut că numărul atribuțiilor a crescut semnificativ. Explicația o găsim, pe de o parte, în desființarea delegației permanente a consiliului județean, atribuțiile acesteia fiind preluate de către președintele consiliului județean, pe de altă parte, prin precizarea legală expresă a calității lui de autoritate executivă pe plan județean.

Atribuțiile președintelui consiliului județean sunt și ele grupate pe categorii[2] și apoi sunt detaliate atribuțiile corespunzătoare fiecărei grupe.

Principalele categorii de atribuții sunt următoarele:

a) atribuții privind funcționarea aparatului de specialitate al consiliului județean, a instituțiilor și serviciilor publice de interes județean și a societăților comerciale și regiilor autonome de interes județean;

b) atribuții privind relația cu consiliul județean;

c) atribuții privind bugetul propriu al județului;

d) atribuții privind relația cu alte autorități ale administrației publice locale și serviciile locale;

---

neunitare și confuzii de nedorit (Reflecții asupra modificărilor legislative în materia alegerii și constituirii autorităților administrației publice locale, în R.D.Pb. nr. 2/2008, p. 94).

[1] Articolul 108 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, republicată.

[2] Înainte de adoptarea acestei legi, atribuțiile președintelui consiliului județean, după obiectul lor, le-am clasificat în următoarele categorii: atribuții privind respectarea Constituției și a legilor, aplicarea celorlalte acte normative cu forță juridică superioară; atribuții care privesc consiliul județean; atribuții care privesc județul ca o colectivitate teritorială; atribuții referitoare la aparatul propriu de specialitate al consiliului județean, instituțiile și serviciile publice de sub autoritatea sa; atribuții referitoare la autoritățile administrației publice locale din comune și orașe; atribuții privind emiterea unor acte administrative și operațiuni materiale-tehnice; alte atribuții prevăzute de lege sau sarcini date de consiliul județean (Drept administrativ, 2004, p. 209 și urm.).

e) atribuții privind serviciile publice de interes județean;

f) alte atribuții prevăzute de lege sau sarcini date de consiliul județean.

a) *În exercitarea atribuțiilor din prima treia categorie*, președintele consiliului județean:

– întocmește și supune spre aprobare consiliului județean regulamentul de organizare și funcționare a acestuia, organigrama, statul de funcții și regulamentul de organizare și funcționare a aparatului de specialitate, precum și ale instituțiilor și serviciilor publice de interes județean și ale societăților comerciale și regiilor autonome de interes județean;

– numește, sancționează și dispune suspendarea, modificarea și încetarea raporturilor de serviciu sau, după caz, a raporturilor de muncă, în condițiile legii, pentru personalul din cadrul aparatului de specialitate al consiliului județean.

b) *În exercitarea atribuțiilor din a doua categorie*, președintele consiliului județean:

– conduce ședințele consiliului județean și dispune măsurile necesare pentru pregătirea și desfășurarea în bune condiții a acestora;

– prezintă consiliului județean, anual sau la cerere, rapoarte cu privire la modul de îndeplinire a atribuțiilor sale și a hotărârilor consiliului județean;

– propune consiliului județean numirea, sancționarea, modificarea și încetarea raporturilor de serviciu sau, după caz, a raporturilor de muncă, în condițiile legii, pentru conducătorii instituțiilor și serviciilor publice de interes județean.

c) *În exercitarea atribuțiilor din a treia categorie*, președintele consiliului județean:

– exercită funcția de ordonator principal de credite;

– întocmește proiectul bugetului județului și al contului de încheiere a exercițiului bugetar și le supune spre aprobare consiliului județean, în condițiile și la termenele prevăzute de lege;

– urmărește modul de realizare a veniturilor bugetare și propune consiliului județean adoptarea măsurilor necesare pentru încasarea acestora la termen;

– inițiază, cu aprobarea consiliului județean, negocieri pentru contractarea de împrumuturi și emisiuni de titluri de valoare în numele județului.

d) *În exercitarea atribuțiilor din a patra categorie*, președintele consiliului județean:

– îndrumă metodologic, prin aparatul de specialitate al consiliului județean, activitățile de stare civilă și autoritate tutelară desfășurate în comune și orașe;

– poate acorda, fără plată, prin aparatul de specialitate al consiliului județean, sprijin, asistență tehnică, juridică și de orice altă natură consiliilor locale sau primarilor, la cererea expresă a acestora.

e) *În exercitarea atribuțiilor din a cincia categorie*, președintele consiliului județean:

– coordonează realizarea serviciilor publice și de utilitate publică de interes județean prestate prin intermediul aparatului de specialitate al consiliului județean sau prin intermediul organismelor prestatoare de servicii publice și de utilitate publică de interes județean;

– ia măsuri pentru organizarea executării și executarea în concret a activităților din domeniile prevăzute la art. 91 alin. (5) lit. a)-d);

– ia măsuri pentru evidența, statistica, inspecția și controlul efectuării serviciilor publice și de utilitate publică de interes județean prevăzute la art. 91 alin. (5) lit. a)-d), precum și a bunurilor din patrimoniul public și privat al județului;

– emite avizele, acordurile și autorizațiile date în competența sa prin lege sau prin hotărâre a consiliului județean;

– coordonează și controlează organismele prestatoare de servicii publice și de utilitate publică de interes județean, înființate de consiliul județean și subordonate acestuia;

– coordonează și controlează realizarea activităților de investiții și reabilitare a infrastructurii județene.

Atribuțiile din această categorie pot fi delegate de președintele consiliului județean vicepreședinților, prin dispoziție[1].

f) *Alte atribuții prevăzute de lege* sau sarcini date de consiliul județean.

O atribuție distinctă, prevăzută în art. 105 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, republicată, are ca obiect *posibilitatea președintelui consiliului județean* de a înființa, în limita numărului maxim de posturi aprobate, *cabinetul președintelui*, compartiment distinct format din maximum 5 persoane. Personalul din cadrul cabinetului președintelui este numit și eliberat din funcție de președintele consiliului județean. Totodată, *atribuțiile* personalului acestui compartiment se stabilesc prin *dispoziție a președintelui consiliului județean*.

Personalul din cadrul cabinetului președintelui consiliului județean își desfășoară activitatea în baza unui *contract individual de muncă, pe durată determinată*, încheiat în condițiile legii, pe durata mandatului președintelui consiliului județean.

§7. Actele președintelui consiliului județean

238. Potrivit art. 106 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, republicată, în exercitarea atribuțiilor sale, președintele consiliului județean emite *dispoziții cu caracter normativ sau individual*. Acestea devin executorii numai după ce sunt aduse la cunoștință publică sau după ce au fost comunicate persoanelor interesate, după caz.

Încă în forma inițială a Legii nr. 215/2001, s-a stabilit că președintele consiliului județean poate recurge și la *dispoziții cu caracter normativ*, prevedere care s-a menținut și în forma republicată. Explicația o găsim în numărul și mai mare de atribuții stabilite în prezent pentru președintele consiliului județean, a căror realizare impune, în mod necesar, emiterea de acte administrative cu caracter normativ[2].

---

[1] Articolul 104 alin. (7) din Legea nr. 215/2001, republicată.

[2] De pildă, atribuția referitoare la coordonarea realizării serviciilor publice și de utilitate publică de interes județean prestate prin intermediul aparatului de specialitate al consiliului

Prevederile art. 48 și ale art. 49 alin. (2) din Legea nr. 215/2001, republicată, se aplică în mod corespunzător.

Datorită autorității cu care este învestit președintele consiliului județean, el semnează *două categorii de acte administrative*, și anume: hotărârile consiliului județean și dispozițiile pe care el le emite în exercitarea atribuțiilor proprii conferite de lege.

239. Dispozițiile cu caracter normativ sau individual sunt acte administrative de autoritate a căror legalitate trebuie controlată de prefect. Dacă fostul art. 134 lit. b) din Legea nr. 215/2001 preciza expres că prefectul exercită controlul cu privire la legalitatea actelor administrative emise de autoritățile locale și județene, precum și ale *președintelui consiliului județean*, ca urmare a modificării aduse prin Legea nr. 286/2006, în art. 115 alin. (7) din Legea nr. 215/2001, republicată, se prevede că *„Dispozițiile primarului, hotărârile consiliului local și hotărârile consiliului județean sunt supuse controlului de legalitate al prefectului, în condițiile legii care îi reglementează activitatea"*. După cum se observă, dispozițiile președintelui consiliului județean nu sunt menționate alături de actele administrative ale celorlalte autorități ale administrației publice locale. Apreciem că este inadmisibil ca dispozițiile președintelui consiliului județean să rămână în afara controlului de tutelă administrativă exercitat de prefect[1], fiind de neînțeles omisiunea legiuitorului. De aceea, considerăm că, *de lege ferenda*, în textul art. 115 alin. (1) trebuie să se menționeze și dispozițiile președintelui consiliului județean alături de celelalte acte administrative ale autorităților administrației publice locale supuse controlului de legalitate al prefectului.

240. Natura juridică a instituției președintelui consiliului județean. Până la adoptarea Legii nr. 286/2006, a O.U.G. nr. 20/2008 și a Legii nr. 35/2008, am considerat că președintele consiliului județean este un *organ unipersonal și executiv* al consiliului județean, învestit cu putere decizională[2]. Dintr-o serie de dispoziții cuprinse în Legea nr. 286/2006, O.U.G. nr. 20/2008 și Legea nr. 35/2008, reiese că legiuitorul *dorește* ca președintele consiliului județean să fie socotit ca o *autoritate publică locală cu caracter executiv*. Astfel, în art. 1 alin. (2) lit. e) se stabilește semnificația termenului *autorități executive*, și anume primarii comunelor, orașelor, municipiilor, ai subdiviziunilor administrativ-teritoriale ale municipiilor, primarul general al municipiului București și *președintele consiliului județean*, iar în art. 3 alin. (2) președinții consiliilor județene sun evidențiați alături de consiliile locale și primari și consiliile județene, ca autorități publice locale prin care se exercită autonomia locală. Se consideră, corect, că în acest fel se realizează con-

---

județean sau cea privitoare la luarea de măsuri pentru organizarea și executarea în concret a activităților din domeniile stabilite în art. 91 alin. (5) lit. a)-d).

[1] A se vedea *R.N. Petrescu*, Reflecții asupra unor dispoziții înscrise în Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale, în Dreptul nr. 4/2007, p. 135.

[2] *Idem*, Drept administrativ, 2004, p. 215.

cordanţa textului cu modificările şi completările aduse de Legea nr. 67/2004 pentru alegerea autorităţilor administraţiei publice locale în ceea ce-i priveşte *pe preşedinţii consiliilor judeţene*[1].

Totuşi, precizările legale sunt făcute în pofida conţinutului art. 122 alin. (1) şi (2) din Constituţie, republicată, care se referă *numai la consiliul judeţean*, ca autoritate a administraţiei publice pentru coordonarea activităţii consiliilor comunale şi orăşeneşti, în vederea realizării serviciilor publice de interes judeţean, care este ales şi funcţionează în condiţiile legii.

Într-o opinie, analizându-se conţinutul art. 123 alin. (4) din Constituţie, după revizuirea acesteia, care, pentru prima dată, face referire expresă la *preşedinţii consiliilor judeţene*, s-a arătat că textul „(...) ne apare ca o dezvoltare a alin. (2) al art. 122, ridicând la rang de noţiune constituţională funcţia de *preşedinte al consiliului judeţean*, ceea ce înseamnă că o şi consacră ca o autoritate publică distinctă, cel puţin în raporturile cu prefectul" (s.n.)[2]. Dacă achiesăm la această opinie, care, într-o anumită măsură, ni se pare forţată, se poate susţine că preşedintele consiliului judeţean este autoritate executivă pe plan judeţean[3] sau, chiar mai mult, că este autoritate publică nu numai în raporturile cu prefectul, ci şi cu celelalte autorităţi publice. Apoi, se mai poate spune că alegerea prin vot uninominal a preşedintelui consiliului judeţean, similară alegerii primarului, reprezintă un alt argument pentru considerarea preşedintelui consiliului judeţean ca autoritate publică.

Chiar aşa fiind, ne menţinem punctul de vedere că, într-o viitoare revizuire a Constituţiei, *se impune modificarea art. 122 din Constituţie*, în sensul de a cuprinde o menţiune expresă despre preşedintele consiliului judeţean, dat fiind că *acesta este articolul ce constituie sediul de reglementare de ordin constituţional pentru consiliul judeţean.*

§8. Răspunderea consiliului judeţean şi a preşedintelui consiliului judeţean

241. Printre dispoziţiile care se aplică în mod corespunzător consiliului judeţean se numără şi cele privind răspunderea solidară a consilierilor locali pentru activitatea consiliului local din care fac parte sau, după caz, în nume propriu, pentru activitatea desfăşurată în exercitarea mandatului, precum şi pentru hotărârile pe care le-au votat.

Dizolvarea de drept a consiliului judeţean şi dizolvarea prin referendum judeţean, de care ne-am ocupat, reprezintă tot forme de răspundere a acestuia.

---

[1] A se vedea *I. Nicola*, Reflecţii asupra modificărilor legislative, op. cit., p. 92.

[2] *A. Iorgovan*, Comentariu la art. 123 din Constituţie, în *M. Constantinescu, A. Iorgovan, E.S. Tănăsescu*, op. cit., 2004, p. 123.

[3] A se vedea *R.N. Petrescu*, Reflecţii asupra unor dispoziţii înscrise în Legea nr. 215/2001 a administraţiei publice locale, p. 134 şi urm.

Totodată, prevederile referitoare la răspunderea primarului se aplică și președintelui consiliului județean[1]. În acest sens, menționăm că sancțiunile stipulate în art. 69 din Legea nr. 393/2004 se aplică pentru abateri grave și repetate săvârșite în exercitarea mandatului de președintele sau vicepreședinții consiliului județean.

Nu în ultimul rând, conform art. 128 din Legea nr. 215/2001, republicată, *consilierii județeni, președinții și vicepreședinții consiliilor județene* răspund, după caz, *contravențional, administrativ, civil sau penal* pentru faptele săvârșite în exercitarea atribuțiilor ce le revin, în condițiile legii.

[1] A se vedea și *V. Vedinaș*, op. cit., p. 371.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul al VIII-lea.
Actele autorităţilor administraţiei publice locale şi comunicarea acestora

242. Capitolul intitulat „Actele autorităţilor administraţiei publice locale şi comunicarea acestora" a fost introdus în Legea nr. 215/2001 prin Legea nr. 286/2006, dar, de fapt, acesta este format dintr-un singur articol ce conţine 7 alineate.

În art. 115 alin. (1) se prevede că, pentru îndeplinirea atribuţiilor ce le revin:

a) primarul emite dispoziţii;

b) consiliul local adoptă hotărâri;

c) consiliul judeţean adoptă hotărâri.

După cum se observă, nu se stipulează nimic despre preşedintele consiliului judeţean, autoritate executivă la nivel de judeţ, şi nici despre dispoziţiile pe care le emite, ceea ce reprezintă o scăpare gravă a legiuitorului.

Conform art. 115 alin. (2), dispoziţiile primarului se comunică în mod obligatoriu prefectului judeţului, în cel mult 5 zile lucrătoare de la semnarea lor. Apreciem că textul este util, dar locul lui este în cadrul capitolului „Primarul şi viceprimarul", mai exact imediat după art. 68, care are ca obiect dispoziţiile primarului.

În art. 115 alin. (3) se stipulează că hotărârile consiliului local se comunică în mod obligatoriu primarului unităţii administrativ-teritoriale şi prefectului judeţului, or, această precizare se întâlneşte în art. 48 alin. (2) din Legea nr. 215/2001, republicată.

Aceleaşi constatări se pot face şi referitor la art. 115 alin. (4) din legea republicată, conform căruia hotărârile consiliului judeţean se comunică în mod obligatoriu prefectului judeţului.

Cât priveşte textele din alin. (5) şi (6), primul se referă la comunicarea actelor între autorităţile administraţiei publice locale şi cu prefectul judeţului, care se efectuează prin intermediul secretarului unităţii administrativ-teritoriale, iar al doilea stipulează că actele autorităţilor administraţiei publice locale se vor aduce la cunoştinţă publică prin grija secretarului unităţii administrativ-teritoriale. Din examinarea lor rezultă că, în realitate, ne aflăm în prezenţa a două atribuţii ale secretarului unităţii administrativ-teritoriale, care ar trebui să-şi aibă locul în capitolul despre acesta din urmă.

Mai rămâne de discutat ultimul alineat al art. 115, conform căruia dispoziţiile primarului, hotărârile consiliului local şi hotărârile consiliului judeţean sunt supuse controlului de legalitate al prefectului în condiţiile legii care îi reglementează

activitatea. Subliniem încă o dată omiterea nejustificată a dispozițiilor președintelui consiliului județean.

Oricum, în ce ne privește, credem că era mai potrivit ca ultimul text să fie inserat în cadrul dispozițiilor de ordin general conținute de Secțiunea a II-a a Capitolului I din Legea nr. 215/2001, republicată, intitulată „Autoritățile administrației publice locale".

Față de cele de mai sus, *considerăm că nu se justifică*[1] existența acestui capitol în Legea nr. 215/2001, republicată, deoarece majoritatea prevederilor reproduc dispoziții anterioare din lege, iar celelalte aparțin altor capitole ale Legii administrației publice locale.

[1] A se vedea *R.N. Petrescu*, Reflecții asupra unor dispoziții înscrise în Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale, p. 138-139.

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul al IX-lea.
Inițiativa cetățenească

243. Capitolul „Inițiativa cetățenească", introdus și el în Legea nr. 215/2001 prin Legea nr. 286/2006, cuprinde aspecte de detaliu referitoare la *posibilitatea cetățenilor de a propune* consiliilor locale și consiliilor județene pe a căror rază teritorială domiciliază *proiecte de hotărâri*, spre dezbatere și adoptare.

Astfel, promovarea unui proiect de hotărâre poate fi inițiată de *unul sau de mai mulți cetățeni* cu drept de vot, dacă acesta este susținut prin semnături *de cel puțin 5% din populația cu drept de vot* a unității administrativ-teritoriale respective[1]. Inițiatorii asigură întocmirea listelor de susținători pe formulare puse la dispoziție de secretarul unității administrativ-teritoriale respective[2]. Listele de susținători *pot fi semnate numai* de cetățenii *cu drept de vot* care au domiciliul pe raza unității administrativ-teritoriale respective, al cărei consiliu local sau județean urmează să dezbată proiectul de hotărâre în cauză.

Inițiatorii depun la secretarul unității administrativ-teritoriale forma propusă pentru proiectul de hotărâre, iar acesta *va fi afișat spre informare publică* prin grija secretarului unității administrativ-teritoriale.

După depunerea documentației și verificarea acesteia de către secretarul unității administrativ-teritoriale, proiectul de hotărâre va urma procedurile regulamentare de lucru ale consiliului local sau județean, după caz.

---

[1] Articolul 109 alin. (2) din Legea nr. 215/2001, republicată.

[2] Listele vor cuprinde numele, prenumele și domiciliul, seria și numărul actului de identitate și semnăturile susținătorilor.

BCU IAȘI / CENTRU VECHI / LIBRARY

Capitolul al X-lea.
Administratorul public

244. Preliminarii. O altă noutate, datorată Legii nr. 286/2006, este înființarea funcției de *administrator public*, fie la nivelul comunelor și orașelor, fie la nivelul județelor.

De la bun început, trebuie arătat că în doctrină s-au exprimat critici față de această inovație, la care achiesăm, arătându-se că este „(...) o inovație neconstituțională, care contravine art. 121 alin. (1) din Constituție, conform căruia *autoritățile prin care se realizează autonomia locală în comune și în orașe sunt consiliile locale alese și primarii aleși, în condițiile legii*" (s.n.)[1]. Într-adevăr, administrația publică locală se realizează de către consiliul local și primar, iar la nivelul județelor de către consiliul județean și președintele consiliul județean, cărora li s-au recunoscut numeroase atribuții în acest scop. Or, a încredința altcuiva, în acest caz administratorului public, anumite atribuții ale primarului, respectiv ale președintelui consiliului județean, ce reflectă conținutul autonomiei locale, este contrar legii. Alegerea directă, prin scrutin uninominal a primarului, respectiv a președintelui consiliului județean se face de către alegători tocmai în considerarea unor calități și capacități de care aceștia dispun și au dat dovadă, așa încât ei înșiși trebuie să-și îndeplinească atribuțiile stabilite de lege, și nu administratorul public. În situația încredințării unor atribuții administratorului public, îndreptățit s-a pus întrebarea ce atribuții și calități mai păstrează primarul[2], respectiv președintele consiliului județean.

245. *De lege lata*, administratorul public poate îndeplini, în baza unui *contract de management*, încheiat în acest sens cu primarul, *atribuții de coordonare* a aparatului de specialitate sau a serviciilor publice de interes local, respectiv încheiat cu președintele consiliului județean, atribuții de coordonare a aparatului de specialitate sau a serviciilor publice de interes județean[3].

Rămâne la latitudinea primarului, respectiv a președintelui consiliului județean de a propune înființarea funcției de administrator public în limita numărului maxim de posturi aprobate.

---

[1] A se vedea, pe larg, *D. Bakîrci*, Administratorul public – o construcție juridică anticonstituțională și artificială, în Caietul științific nr. 8/2006, „Implicațiile tratatului instituind o Constituție pentru Europa asupra dreptului public și a serviciilor publice", p. 465 și urm.; *V. Vedinaș, D. Bakîrci*, op. cit., p. 29; *V. Vedinaș*, op. cit., 2007, p. 411.

[2] A se vedea *V. Vedinaș*, op. cit., 2007, p. 411.

[3] Articolul 112 alin. (3) și art. 113 alin. (3) din Legea nr. 215/2001, republicată.

Numirea și eliberarea din funcție a administratorului public se fac de către primar, respectiv de către președintele consiliului județean, pe baza unor criterii, proceduri și atribuții specifice, aprobate de consiliul local sau de consiliul județean, după caz. Numirea în funcție se face pe bază de concurs.

Se mai stipulează că primarul, respectiv președintele consiliului județean poate delega acestuia, în condițiile legii, calitatea de ordonator principal de credite.

246. Asociațiile de dezvoltare intercomunitară pot decide și ele desemnarea unui administrator public pentru gestionarea serviciilor de interes general care fac obiectul asocierii[1].

Recrutarea, numirea și eliberarea din funcție a administratorului public al asociațiilor de dezvoltare intercomunitară se fac pe baza unei *proceduri specifice* de către *consiliile de administrație ale acestora* și *sunt aprobate* prin *hotărâri* ale consiliilor locale și consiliilor județene respective.

[1] Articolul 114 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, republicată.

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITARĂ

Capitolul al XI-lea.
Contravenții și sancțiuni

247. Acest capitol a fost introdus în Legea nr. 215/2001 tot prin Legea nr. 286/2006, iar dispozițiile sale ni se par utile, ele oferind soluții pentru unele probleme ivite în practică.

Astfel, potrivit art. 118 din Legea nr. 215/2001, republicată, constituie contravenții și se sancționează cu amendă de la 1.000 lei la 5.000 lei următoarele fapte:

– nepunerea în aplicare, cu rea-credință, a hotărârilor consiliului local de către primar;

– nepunerea în aplicare, cu rea-credință, a hotărârilor consiliului județean de către președintele consiliului județean;

– neprezentarea în termenul prevăzut de Legea finanțelor publice locale a proiectului bugetului unității administrativ-teritoriale de către primar, respectiv președintele consiliului județean, din culpa lor;

– neprezentarea de către primar sau președintele consiliului județean a rapoartelor prevăzute de lege, din culpa lor;

– neluarea măsurilor necesare stabilite de lege de către primar sau de către președintele consiliului județean, în calitatea acestora de reprezentanți ai statului în unitățile administrativ-teritoriale.

Constatarea contravențiilor și aplicarea amenzilor[1] se fac de către prefect, în calitatea sa de autoritate publică, reprezentant al Guvernului pe plan local.

---

[1] Dispozițiile art. 118 din Legea nr. 215/2001, republicată, se completează, în mod corespunzător, cu prevederile O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 180/2002, cu modificările și completările ulterioare.

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul al XII-lea.
Lucrările publice de interes local

§1. Punerea problemei

248. În Franţa, definiţia lucrărilor publice a fost dată de către jurisprudenţa Consiliului de Stat, iar diversele jurisdicţii au adoptat-o. Pe parcurs, definiţiei tradiţionale i s-a adăugat o nouă definiţie, tot de către jurisprudenţă.

În prima definiţie, prin lucrare publică se înţelegea lucrarea imobiliară executată în interes general de către o persoană publică sau în contul său[1]. Jurisprudenţa a interpretat foarte larg caracterul imobiliar al lucrărilor publice, şi anume în cadrul acestora erau cuprinse nu numai acelea privind construcţia unui imobil, ci şi alte lucrări, ca, de exemplu, distrugerea, transformarea şi repararea unui imobil, transportul materialelor destinate pentru execuţia unui imobil şi altele.

După anul 1955, jurisprudenţa a admis o nouă noţiune a lucrărilor publice, şi anume sunt considerate lucrări publice „lucrările imobiliare executate de o persoană publică pentru realizarea unui serviciu public"[2]. Doctrina a preluat această definiţie, subliniind, totodată, că aceasta din urmă nu se substituie primei definiţii, ci o completează[3]. Interesul general este menţinut sub o formă puţin diferită, dar deosebirea esenţială rezidă în faptul că lucrarea publică putea să fie executată şi în *contul particularilor*. Astfel, în cazul lucrărilor de reîmpădurire efectuate de stat în contul particularilor sau lucrărilor din oficiu executate de comună asupra unui imobil insalubru, jurisprudenţa a admis că administraţia acţionează pentru realizarea unui serviciu public şi, drept urmare, aceste lucrări le-a socotit publice[4]. Soluţia nu se aplică lucrărilor executate de o persoană privată în interesul său propriu sau al altor particulari.

249. În literatura noastră de specialitate interbelică, noţiunii de lucrare publică i s-a dat un sens larg, şi anume s-a înţeles „orice lucrare executată de administraţie, fie direct prin funcţionarii ei, fie indirect prin angajaţii ei, în interesul general"[5]. Faptul că o lucrare era executată de administraţie şi în interes general era suficient pentru a fi considerată lucrare publică şi a fi supusă regimului administrativ.

---

[1] A se vedea *J.M. Auby, R. Ducos-Ader*, Droit administratif, deuxiéme édition, Dalloz, Paris, 1970, p. 405.

[2] *Idem*, p. 410.

[3] A se vedea *P. Godfrin, M. Degoffe*, Droit administratif des biens, 8e éd., Sirey, Paris, 2007, p. 242.

[4] *Idem*, p. 412.

[5] *E.D. Tarangul*, op. cit., p. 385.

§2. Reglementarea actuală a lucrărilor publice de interes local

250. Articolele 125-127 din Legea nr. 215/2001, republicată, conțin prevederi despre *lucrările publice*. Conform art. 125, consiliile locale sau consiliile județene pot contracta *prin licitație efectuarea de lucrări și servicii de utilitate publică*, în limita sumelor aprobate prin bugetul local, respectiv județean.

Din textul articolului rezultă că numai autoritățile locale *deliberative* au competența de a încheia asemenea contracte; obiectul contractelor trebuie să-l constituie efectuarea de lucrări și servicii de utilitate publică; totodată, nu se admite ca realizarea acestora să depășească sumele aprobate în acest scop prin bugetul local, respectiv județean.

În categoria lucrărilor publice sunt incluse atât *lucrările de construcții de interes public*, cât și *lucrările de reparații de interes public*, ultimele având un înțeles larg.

În al doilea rând, lucrările publice finanțate din bugetele comunelor, orașelor și județelor, fiind efectuate în interes public, sunt supuse unor reguli speciale care formează *regimul juridic administrativ* și care se manifestă prin:

– obligativitatea întocmirii unor documentații tehnico-economice;

– documentațiile tehnico-economice se avizează sau se aprobă de consiliul local sau de consiliul județean;

– lucrările de construcții și reparații de interes public vor fi atribuite spre executare numai în baza unei licitații publice;

– lucrările de construcții și reparații de interes public se execută în limitele și în condițiile stabilite de lege.

Conform art. 127 din Legea nr. 215/2001, republicată, republicată, documentațiile de urbanism și amenajare a teritoriului privind comuna, orașul, municipiul și județul se elaborează, se aprobă și se finanțează în conformitate cu prevederile legii. În concret, Legea nr. 50/1991, republicată, cu modificările ulterioare, precizează condițiile de elaborare și aprobare a documentațiilor de urbanism și amenajare a teritoriului.

Administrația publică locală *poate executa ea însăși lucrările publice în regie proprie*, dacă utilizează propriul său personal, materialele sale și cele obținute în acest scop[1], sau *poate să recurgă la un antreprenor* în vederea încheierii unui contract de executare a unor lucrări publice.

Hotărârea de adjudecare a comisiei de licitație în favoarea unui cocontractant, de regulă, o persoană privată, constituie actul în baza căruia investitorul va încheia contractul de execuție a lucrării publice. Drept urmare, *contractul pentru realizarea sau executarea lucrărilor publice* se încheie prin acordul de voință între investitorul și antreprenorul în favoarea căruia s-a adjudecat lucrarea publică. Acest contract este supus unui regim juridic special, diferit de cel de drept comun, ceea ce *îi conferă o natură administrativă*.

[1] A se vedea *P. Godfrin, M. Degoffe*, op. cit., p. 260.

Capitolul al XIII-lea.
Prefectul

§1. Preliminarii

251. Scurte precizări de ordin istoric. Instituţia prefectului[1] este o instituţie cu tradiţie îndelungată în administraţia publică din România.

După Unirea Principatelor, instituţia prefectului este prevăzută, cu această denumire, atât în Legea comunală din 1 aprilie 1864, cât şi în Legea pentru înfiinţarea consiliilor judeţene din 2 aprilie 1864[2]. Prin Legea administrativă din 1929 au fost create „directoratele ministeriale", conduse de un director ministerial, căruia i se subordona şi prefectul, ca reprezentant al Guvernului, iar prin Legea administrativă din 1936 atribuţiile prefectului sunt mărite.

După anul 1944, reglementările legale nu mai consacră instituţia prefectului.

De-abia după decembrie 1989 în România se revine la această instituţie tradiţională, ea recăpătându-şi rolul pe care l-a avut şi îl are, în continuare, în statele occidentale[3], un loc special ocupându-l, în această privinţă, Franţa.

252. Reglementarea constituţională. Sediul materiei pentru instituţia prefectului îl reprezintă art. 123 din Constituţie, republicată. Reglementarea instituţiei prefectului în Secţiunea a doua a Capitolului V, Titlul III, intitulată „Administraţia publică locală", din Constituţia României i-a determinat pe unii autori să considere că prefectul este o autoritate a administraţiei publice locale, chiar dacă nu se precizează expres acest lucru, ca în cazul consiliilor locale, consiliilor judeţene sau al primarului[4].

Într-o altă opinie, se arată că prefectul este o „autoritate desconcentrată în judeţe a Guvernului"[5], „un organ al administraţiei teritoriale în stat"[6] sau „o autoritate administrativă deconcentrată a administraţiei publice centrale"[7].

---

[1] A se vedea *E. Bălan*, Instituţia prefectului în sistemul administraţiei publice din România, în Dreptul nr. 8/1997, p. 46-91.

[2] A se vedea *M. Preda*, Autorităţile administraţiei publice, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1999, p. 578.

[3] *Idem*, p. 579.

[4] În acest sens, a se vedea *M. Preda*, op. cit., p. 579-580.

[5] A se vedea *I. Vida*, op. cit., p. 167-168.

[6] A se vedea *C.L. Popescu*, Avizul prefectului pentru numirea sau eliberarea din funcţie a conducătorilor serviciilor publice descentralizate în judeţe ale administraţiei ministeriale, în Dreptul nr. 5/1998, p. 52.

[7] A se vedea *C. Manda*, Drept administrativ, Ed. Victor, Bucureşti, 2000, p. 236.

În ce ne privește, ne-am raliat celei de-a doua teze, potrivit căreia că prefectul *este o autoritate deconcentrată a Guvernului*[1] în județe și nu poate fi socotită o autoritate propriu-zisă a administrației publice locale[2]. De altfel, inserarea unor texte exprese despre prefect în Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor se constituie ca un argument pentru socotirea prefectului ca o autoritate deconcentrată a Guvernului. Și în doctrina franceză, instituția prefectului este studiată în cadrul administrației teritoriale a statului din cadrul departamentelor[3].

Pe de altă parte, organizarea și funcționarea efectivă a instituției prefectului în județe, adică în unitățile administrativ-teritoriale de acest nivel, explică de ce anume constituantul a prevăzut-o în cadrul Secțiunii a II-a „Administrația publică locală".

253. Reglementarea legală actuală. Până în anul 2004, instituția prefectului era cuprinsă în Legea administrației publice locale nr. 69/1991, republicată, apoi în Legea nr. 215/2001. În prezent, *sediul materiei pentru prefect* îl reprezintă Legea nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului[4], republicată[5].

§2. Desemnarea și statutul prefectului

254. Potrivit art. 123 alin. (1) din Constituție, *Guvernul numește un prefect* în fiecare județ și în municipiul București, textul constituțional fiind reprodus de art. 1 alin. (2) din Legea nr. 340/2004, republicată.

În art. 123 alin. (2) din Constituție *se stabilește că prefectul este reprezentantul Guvernului pe plan local și conduce serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale.* Un text asemănător cuprinde și art. 4 alin. (1) din Legea nr. 340/2004, și anume prefectul conduce serviciile publice deconcentrate ale

---

[1] În acest sens, a se vedea *E. Popa*, op. cit., p. 118.

[2] A se vedea, în acest sens, *D. Apostol Tofan*, Răspunderea autorităților administrației publice locale în lumina modificărilor aduse Legii nr. 69/1991, în 1996, în S.D.R. nr. 3-4/1997, p. 25.

[3] A se vedea, de exemplu, *R. Chapus*, op. cit., 1999, p. 221 și urm.

[4] Publicată în M. Of. nr. 658 din 21 iulie 2004, modificată și completată prin O.U.G. nr. 179/2005 (M. Of. nr. 1142 din 16 decembrie 2005), aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 181/2006 (M. Of. nr. 450 din 24 mai 2006). Titlul legii este reprodus astfel cum a fost modificat prin art. I pct. 1 din O.U.G. nr. 179/2005. A se vedea și H.G. nr. 460/2006 privind aplicarea unor prevederi ale Legii nr. 320/2004 (M. Of. nr. 363 din 26 aprilie 2006).

[5] M. Of. nr. 225 din 24 martie 2008. Referirile din text au în vedere forma republicată a legii.

ministerelor şi ale celorlalte organe ale administraţiei publice centrale din subordinea Guvernului, organizate la nivelul unităţilor administrativ-teritoriale[1].

Aceeaşi precizare, în sensul că prefectul conduce serviciile statului în departamente, o găsim şi în legislaţia din alte ţări europene, de pildă, în Franţa[2].

În calitate de reprezentant al Guvernului pe plan local, prefectul *răspunde* de aplicarea politicii Guvernului în unităţile administrativ-teritoriale, având obligaţia de a asigura executarea actelor Guvernului, precum şi ale ministerelor şi celorlalte organe de specialitate din subordinea Guvernului ori a ministerelor[3].

În acest context, miniştrii şi ceilalţi conducători ai organelor centrale ale administraţiei publice centrale din subordinea Guvernului pot *delega prefectului unele* din *atribuţiile* lor de conducere şi control cu privire la activitatea serviciilor publice deconcentrate, atribuţii ce vor fi stabilite prin hotărâre a Guvernului[4]. Apreciem că delegarea de către miniştri şi ceilalţi conducători ai organelor centrale ale administraţiei publice de specialitate a unora din atribuţiile lor prefectului reprezintă o aplicare practică a *principiului descentralizării administrative*.

Ca o consecinţă a conducerii de către prefect a serviciilor publice deconcentrate, conducătorii acestora *au obligaţia* să transmită prefectului proiectul de buget. *Avizul* prefectului privind proiectul de buget are *caracter consultativ* şi se înaintează conducătorului *instituţiei publice ierarhic superioare* serviciului public deconcentrat[5]. Totodată, se transmit prefectului, *pentru avizare*, situaţiile financiare privind execuţia bugetară, întocmite de serviciile publice deconcentrate ale ministerelor şi ale celorlalte autorităţi ale administraţiei publice centrale din subordinea Guvernului. Şi în această situaţie, *avizul* prefectului are *caracter consultativ* şi se înaintează tot conducătorului instituţiei ierarhic superioare serviciului public deconcentrat.

255. Referitor la relaţia dintre prefect şi serviciile publice deconcentrate din teritoriu, mai trebuie menţionat că din comisia de concurs pentru ocuparea postului de conducător al unui serviciu public deconcentrat face parte obligatoriu *şi un reprezentant al instituţiei prefectului* din judeţul în care îşi are sediul serviciul public, desemnat *prin ordin al prefectului*, în condiţiile legii.

---

[1] Lista serviciilor publice deconcentrate prevăzute la art. 4 alin. (1) din Legea nr. 340/2004 se aprobă şi se actualizează la propunerea ministrului administraţiei şi internelor, prin decizie a primului-ministru.

[2] Pentru detalii, a se vedea *J. Rivero, J. Waline*, op. cit., 2000, p. 358.

[3] Articolul 30 alin. (2) din Legea nr. 90/2001.

[4] Articolul 1 alin. (4) şi (5) din Legea nr. 340/2004, republicată. Articolul 1 alin. (2) din H.G. nr. 460/2006 stabileşte, exemplificativ, unele atribuţii de conducere şi control care pot fi delegate prefectului, bunăoară: verificarea modului de utilizare a fondurilor publice alocate serviciilor publice deconcentrate; verificarea modului de realizare a obiectivelor cuprinse în strategiile sectoriale, organizarea unor achiziţii publice prin programe comune mai multor servicii publice deconcentrate din judeţ, respectiv municipiul Bucureşti etc.

[5] Articolul 8 alin. (1) din Legea nr. 340/2004, republicată.

În altă ordine de idei, prefectul *poate propune* miniștrilor și conducătorilor celorlalte organe ale administrației publice centrale organizate la nivelul unităților administrativ-teritoriale *sancționarea conducătorilor serviciilor publice deconcentrate* din subordinea acestora[1].

256. Totodată, prefectul este garantul respectării legii și a ordinii publice la nivel local. Acest principiu își găsește concretizarea în art. 1 alin. (2), cât și în textul art. 19 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 340/2004, în sensul că prefectul asigură, la nivelul județului sau, după caz, al municipiului București, aplicarea și respectarea Constituției, a legilor, a ordonanțelor și a hotărârilor Guvernului, a celorlalte acte normative, precum și a ordinii publice.

257. Prin O.U.G. nr. 179/2005 a fost înființată instituția prefectului[2]. Astfel, în art. 2 alin. (1) din legea republicată se precizează că, pentru exercitarea de către prefect a prerogativelor care îi revin potrivit Constituției și altor legi, se organizează și funcționează *instituția prefectului*, sub conducerea prefectului. În ce privește natura juridică a acesteia, se precizează că este *o instituție publică cu personalitate juridică*, cu patrimoniu și buget propriu. Structura organizatorică și modul de funcționare ale instituției prefectului se stabilesc prin hotărâre de Guvern.

Considerăm pertinentă precizarea din art. 6 alin. (1) din Legea nr. 340/2004, conform căreia *capacitatea juridică de drept public a instituției prefectului se exercită în exclusivitate de către prefect.* Cât privește *exercitarea drepturilor* și *asumarea obligațiilor civile* ale instituției, se realizează de către prefect sau de către o persoană desemnată prin ordin al acestuia.

Activitatea instituției prefectului este *finanțată de la bugetul de stat*, prin bugetul Ministerului Administrației și Internelor, și din alte surse legal constituite. Mai mult, instituția prefectului poate beneficia de programe cu finanțare internațională.

Denumirea de *prefectură*[3] s-a păstrat pentru *sediul instituției prefectului*, care este în municipiul reședință de județ, într-un imobil proprietate publică a statului, a județului sau a municipiului, după caz.

---

[1] Articolul 21 alin. (2) din Legea nr. 340/2004, republicată.

[2] Vom reveni cu detalii asupra instituției prefectului.

[3] Cu privire la termenul *prefectură*, în fostul art. 143 din Legea nr. 215/2001 se arata: „Prefectul, subprefectul, secretarul general și aparatul propriu de specialitate al prefectului își desfășoară activitatea în prefectură". Din examinarea textului reieșea că noțiunea de „prefectură" avea un înțeles restrâns, doar acela de loc, clădire, sediu în care își desfășoară activitatea prefectul și colaboratorii săi. În contradicție cu textul din Legea nr. 215/2001, conform art. 1 din H.G. nr. 1019/2003, prefectura era definită ca o „instituție publică, cu personalitate juridică, care se organizează și funcționează în fiecare județ și în municipiul București, cu rolul de a îndeplini atribuțiile și prerogativele conferite prefectului prin Constituție, Legea administrației publice locale și alte acte normative".

Pe de altă parte, față de dispoziția că prefectura este „instituție publică, cu personalitate juridică", s-a pus întrebarea dacă este admisibil ca aceasta să aibă *„rolul"* de a îndeplini atribuțiile constituționale și legale ale prefectului. Răspunsul a fost negativ, arătându-se că,

258. Principiile pe care se întemeiază activitatea prefectului sunt următoarele:
– principiul legalității, imparțialității și obiectivității;
– principiul transparenței și liberului acces la informațiile de interes public;
– principiul eficienței;
– principiul responsabilității;
– principiul profesionalizării;
– principiul orientării către cetățean.

259. Pentru îndeplinirea atribuțiilor și prerogativelor care îi revin, potrivit legii, prefectul este ajutat de *2 subprefecți*, iar în municipiul București prefectul este ajutat de *3 subprefecți*[1]. Textul se deosebește de varianta inițială, conform căreia prefectul era ajutat de un subprefect. Modificarea se datorează faptului că prin O.U.G. nr. 179/2005, de la 1 ianuarie 2006, *funcția de secretar general al prefectului a dispărut*, ea fiind transformată în funcția publică de subprefect[2]. S-a arătat, într-o opinie, că renunțarea la secretarul general al prefectului, înalt funcționar public, este o soluție discutabilă nu numai raportat la legislația internă, dar și la cea europeană[3]. Comentând reformele din domeniu în Franța, am subliniat că, indiferent de schimbările intervenite, legiuitorul francez nu a renunțat la „secretarul general al prefectului", dimpotrivă, în ordinea importanței, secretarul general al prefecturii este considerat primul colaborator direct al prefectului, cel care îl înlocuiește pe prefect în caz de absență temporară sau în alte împrejurări prevăzute de lege[4]. Pe de altă parte, conform ultimelor modificări legislative din această țară, subprefectul are un statut identic ce cel al prefectului, el exercită pe baza delegării o parte importantă a atribuțiilor prefectului în departament[5], ceea ce reclamă prezența secretarului general al prefecturii, cu atribuții distincte, de natură a asigura bunul mers al instituției prefectului. În aceeași ordine de idei, Carta deconcentrării din Franța prevede că prefectul este ajutat în exercitarea atribuțiilor sale de către un secretar general, șefii serviciilor deconcentrate ale statului, de subprefect, precum și de serviciile prefecturii[6]. Numărul și organizarea serviciilor prefecturii nu sunt

---

din moment ce *prefectul* este autoritate a administrației publice, reprezentant al Guvernului, *numai el* este îndrituit să exercite competența prevăzută de lege (pentru detalii, a se vedea *R.N. Petrescu*, Drept administrativ, 2004, p. 228).

[1] Articolul 9 alin. (1) din Legea nr. 340/2004, republicată.

[2] Potrivit art. IV alin. (2) din O.U.G. nr. 179/2005, secretarii generali ai prefecturii în funcție la 31 decembrie 2005, ca urmare a promovării concursului pentru ocuparea funcției publice respective, sunt numiți în funcția publică de subprefect începând cu data de 1 ianuarie 2005. Totodată, atribuțiile stabilite prin actele normative în vigoare în competența secretarului general al prefecturii se exercită de către unul dintre subprefecți, desemnat prin ordin al prefectului.

[3] *R.N. Petrescu*, Modificările aduse Legii nr. 340/2004 privind instituția prefectului prin O.U.G. nr. 179/2005, în R.D.Pb. nr. 1/2006, p. 48-49.

[4] A se vedea *Ch. Debbasch*, Droit administratif, Economica, Paris, 2002, p. 259.

[5] A se vedea *P. Jan*, Institutions administratives, Editions du Juris-Classeur, Litec, Paris, 2003, p. 126.

[6] *Fr. Chauvin*, Administration de l'Etat, Dalloz, Paris, 1998, p. 88-89.

identice în toate departamentele, serviciile putând cuprinde între 2-5 direcții, în funcție de populația departamentului.

Ca urmare a modificării Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici prin Legea nr. 161/2003, prefectul a devenit *înalt funcționar public*, preferându-se funcționarul public de carieră în locul prefectului conceput ca un „personaj politic"[1]. Pe această linie de idei, într-o opinie se arată că „atribuțiile funcției de prefect sunt tehnice, profesionale, presupunând specializări, cu precădere în domeniul administrației publice"[2].

Ca atare, era necesară precizarea din art. 9 alin. (1) din Legea nr. 340/2004, în sensul că *prefectul și subprefectul* fac parte din *categoria înalților funcționari publici*, ceea ce înseamnă că, pentru ca o persoană să poată fi numită în funcția de prefect sau subprefect, trebuie să îndeplinească condițiile[3] cerute de Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată în 2007, pentru categoria înalților funcționari publici. De asemenea, eliberarea din funcție a prefecților și subprefecților se face în conformitate cu dispozițiile acestei legi. Se subînțelege că prevederile Legii nr. 188/1999, republicată în 2007, referitoare la modificarea, suspendarea și încetarea raporturilor de serviciu, se aplică și prefectului, respectiv subprefectului.

260. Prin revizuirea Constituției, s-a introdus un nou alineat la art. 123, prin care se stipulează că *„Între prefecți, pe de o parte, consiliile locale și primari, precum și consiliile județene și președinții acestora, pe de altă parte, nu există raporturi de subordonare"*, textul fiind preluat de art. 11 din Legea nr. 340/2004, republicată. Ni se pare important să accentuăm *constituționalizarea raporturilor de insubordonare între prefect și autoritățile administrației publice locale*, până la revizuirea Constituției, acest text existând numai în legile organice.

Așadar, între prefect, pe de o parte, și autoritățile administrației publice locale, pe de altă parte, se creează *raporturi de colaborare și de conlucrare*, care le permit celor două subiecte să-și desfășoare activitatea *în mod normal*, fără presiuni și imixtiuni.

În situații speciale, de o anumită gravitate, prefectul are posibilitatea să ceară *convocarea unei ședințe extraordinare* a consiliului local, a Consiliului General al Municipiului București sau a consiliului județean. Asemenea situații sunt cele care necesită *adoptarea de măsuri imediate* pentru prevenirea, limitarea sau înlăturarea

---

[1] Ca reprezentant al Guvernului, funcția de prefect avea un caracter politic, el fiind supus regulilor „jocului politic". Drept urmare, schimbarea Guvernului avea, în principiu, ca efect și eliberarea din funcție a prefecților și subprefecților. Prin prevederea că prefectul și subprefectul sunt înalți funcționari publici, s-a dorit asigurarea stabilității lor în funcție.

[2] *R.P. Postelnicu*, Propuneri privind profesionalizarea funcției de prefect. Locul și rolul prefectului în sistemul administrației publice din România, în R.D.Pb. nr. 2/2003, p. 83.

[3] Sub imperiul Legii nr. 215/2001, pentru a fi numit în funcție, prefectul trebuia să aibă studii superioare de lungă durată, iar subprefectul, pentru a fi numit în funcție, trebuie să aibă studii superioare. Totodată, s-a renunțat la condiția ca prefectul să aibă vârsta de cel puțin 30 ani, prevăzută de Legea administrației publice locale nr. 69/1991, republicată.

calamităţilor, catastrofelor, incendiilor, epidemiilor sau epizootiilor, precum şi pentru apărarea ordinii şi liniştii publice[1]. În aceste cazuri, prefectul poate *solicita primarului sau preşedintelui consiliului judeţean* convocarea unei şedinţe extraordinare a consiliului local, a Consiliului General al Municipiului Bucureşti sau a consiliului judeţean.

În al doilea rând, *în caz de forţă majoră şi de maximă urgenţă pentru rezolvarea intereselor locuitorilor unităţii administrativ-teritoriale*, prefectul *poate solicita convocarea de îndată* a consiliului local, a consiliului judeţean sau a Consiliului General al Municipiului Bucureşti.

În situaţii de urgenţă sau de criză, autorităţile militare şi organele locale ale Ministerului Administraţiei şi Internelor au obligaţia *să informeze şi să sprijine prefectul* pentru rezolvarea oricărei probleme care pune în pericol ori afectează siguranţa populaţiei, a bunurilor, a valorilor şi a mediului înconjurător[2].

§3. Incompatibilităţi şi conflictul de interese cu funcţia de prefect sau subprefect

261. Conform art. 85 din Secţiunea a 3-a, Capitolul III, Titlul IV din Legea nr. 161/2003, *funcţia de prefect şi subprefect este incompatibilă*[3] cu:

a) calitatea de deputat sau senator;

b) funcţia de primar şi viceprimar, primar general şi viceprimar al municipiului Bucureşti;

c) funcţia de consilier local sau consilier judeţean;

d) o funcţie de reprezentare profesională salarizată în cadrul organizaţiilor cu scop comercial;

e) funcţia de preşedinte, vicepreşedinte, director general, director, administrator, membru al consiliului de administraţie sau cenzor la societăţile comerciale, inclusiv băncile sau alte instituţii de credit, societăţile de asigurare şi cele financiare, precum şi la instituţiile publice;

f) funcţia de preşedinte sau de secretar al adunărilor generale ale acţionarilor sau asociaţilor la societăţile comerciale prevăzute la lit. e);

g) funcţia de reprezentant al statului în adunările generale ale societăţilor comerciale prevăzute la lit. e);

h) funcţia de manager sau membru al consiliilor de administraţie ale regiilor autonome, companiilor şi societăţilor naţionale;

i) calitatea de comerciant persoană fizică;

j) calitatea de membru al unui grup de interes economic;

---

[1] Articolul 23 alin. (1) din Legea nr. 340/2004, republicată.

[2] Articolul 23 alin. (2) din Legea nr. 340/2004, republicată.

[3] Articolul 131 din Legea nr. 215/2001 care prevedea incompatibilităţile cu funcţia de prefect sau subprefect a fost abrogat prin art. 117 din Capitolul VII, Titlul IV din Legea nr. 161/2003.

k) o funcție publică încredințată de un stat străin, cu excepția acelor funcții prevăzute în acordurile și convențiile la care România este parte.

Prefecții și subprefecții *pot exercita* funcții sau activități în domeniul didactic, al cercetării științifice și al creației literar-artistice.

Persoana care exercită funcția de prefect sau subprefect este obligată, la data numirii în funcție, să declare că nu se află în unul dintre cazurile de incompatibilitate prevăzute de lege.

În cazul în care, în timpul exercitării funcției publice de prefect și subprefect, apare unul dintre cazurile de incompatibilitate prevăzute de lege, constatarea cazului de incompatibilitate se face de către ministrul administrației și internelor, care îl va informa pe primul-ministru, pentru a dispune măsurile necesare.

262. Conflictul de interese în exercitarea funcției de prefect și subprefect este reglementat în Capitolul II, Secțiunea a 2-a, Cartea I din Legea nr. 163/2004.

Potrivit art. 72 alin. (1) din lege, persoana care exercită funcția de prefect ori subprefect este obligată să nu emită un act administrativ sau să nu încheie un act juridic ori să nu ia sau să nu participe la luarea unei decizii în exercitarea funcției publice de autoritate, care produce *un folos material* pentru sine, pentru soțul său ori rudele sale de gradul I. Obligațiile menționate nu privesc emiterea actelor normative.

Încălcarea acestor obligații constituie *abatere administrativă*, dacă nu este o faptă mai gravă, potrivit legii. Actele administrative emise sau actele juridice încheiate prin încălcarea obligațiilor sus-menționate sunt lovite *de nulitate absolută*.

Verificarea sesizărilor privind încălcarea acestor obligații se face în condițiile stabilite de Legea nr. 144/2007 privind Agenția Națională de Integritate.

Potrivit art. 75 din Legea nr. 161/2003, persoana care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim ca urmare a existenței unui conflict de interese prevăzut în prezenta secțiune se poate adresa instanței de judecată competente, în funcție de natura actului emis sau încheiat.

§4. Colaboratorii prefectului

263. Subprefecții, înalți funcționari publici, sunt numiți și eliberați din funcție potrivit Legii nr. 188/1999, republicată, de către Guvern.

Legea nr. 340/2004, republicată, ca și celelalte reglementări anterioare, stabilește *numai atribuțiile prefectului* ca reprezentant al Guvernului. Subprefecții îndeplinesc, în numele prefectului, atribuții în domeniul conducerii serviciilor publice deconcentrate, al conducerii operative a instituției prefectului, precum și alte atribuții prevăzute de lege ori sarcini date de Ministrul Administrației și Internelor sau de prefect[1].

[1] Articolul 2 alin. (1) din H.G. nr. 460/2006.

Atribuțiile subprefectului se stabilesc prin hotărâre a Guvernului. În prezent, principalele atribuții[1] pe care le îndeplinesc subprefecții sunt stabilite în art. 2 din H.G. nr. 460/2006, ele putând fi grupate în două categorii:

– *atribuții cu privire la exercitarea, în numele prefectului, a conducerii serviciilor publice deconcentrate* (de exemplu, avizarea activității desfășurate de serviciile publice deconcentrate, de serviciile publice comunitare pentru eliberarea și evidența pașapoartelor simple și de serviciile publice comunitare regim permis de conducere și înmatriculare a vehiculelor și elaborarea de propuneri pentru îmbunătățirea activității acestora, pe care le înaintează prefectului; examinarea, împreună cu conducătorii serviciilor publice deconcentrate și cu autoritățile administrației publice locale, a stadiului de execuție a unor lucrări și acțiuni care se desfășoară în comun; consultarea conducătorilor serviciilor publice deconcentrate cu privire la ordinele prefectului prin care se stabilesc măsuri cu caracter tehnic sau de specialitate, potrivit legii etc.);

– *atribuții cu privire la conducerea operativă a instituției prefectului* (de pildă, asigură conducerea operativă a instituției prefectului, cu excepția cancelariei prefectului; asigură transmiterea către persoanele interesate a ordinelor prefectului cu caracter individual; îndrumă metodologic secretarii unităților administrativ-teritoriale; acordă consultanță autorităților administrației publice locale privind proiectele acordurilor de colaborare și cooperare, asociere, înfrățire și aderare, inițiate de acestea; aprobă eliberarea de copii de extrase sau copii de pe acte din arhiva instituției prefectului, cu excepția celor care conțin informații calificate ca secrete de stat sau de serviciu; exercită atribuțiile privind aplicarea actelor normative cu caracter reparatoriu în materia proprietății și convoacă în ședințe lunare comisiile care au ca obiect punerea în aplicare a acestor legi etc.).

Atribuțiile prevăzute în art. 2 din H.G. nr. 460/2006 care *revin fiecărui subprefect* se stabilesc prin ordin al prefectului. Se mai arată că atribuțiile acestuia din urmă se asigură de către subprefectul desemnat prin ordin al prefectului[2]. Considerăm că această prevedere trebuia înscrisă *chiar* în Legea nr. 340/2004, și nu doar în H.G. nr. 460/2006 pentru aplicarea unor prevederi ale acesteia.

264. Instituția prefectului. Structura-cadru de organizare a *instituției prefectului* este prevăzută în anexa nr. 1 la H.G. nr. 460/2006. Structurile de specialitate ale instituției prefectului, stabilite în anexă, se pot organiza, în condițiile legii, prin ordin al prefectului, la nivel de *direcții, servicii și birouri*, după caz, în funcție de specificul fiecărei activități. Aceste structuri îndeplinesc multiple atribuții, care pot fi grupate în următoarele categorii: atribuții cu privire la aplicarea și respectarea Constituției, a legilor și a celorlalte acte normative; atribuții cu privire la verificarea legalității actelor administrative emise sau adoptate de autoritățile administrației

[1] Fostul art. 14 alin. (1) din Legea nr. 215/2001 preciza că subprefectul îndeplinește atribuțiile ce îi sunt date prin acte normative, precum și sarcinile ce îi sunt delegate de către prefect, prin ordin. În mod corect, autorul *M. Preda* observa că „delegarea poate privi doar atribuțiile și nu sarcinile" (op. cit., 2002, p. 276).

[2] Articolul 3 alin. (2) din H.G. nr. 460/2006.

publice locale și contenciosul administrativ; atribuții cu privire la realizarea politicilor naționale, a celor de integrare europeană și a planului de măsuri pentru integrare europeană și intensificare a relațiilor externe; atribuții cu privire la buna organizare și desfășurare a activității pentru situații de urgență, precum și la pregătirea și ducerea la îndeplinire a măsurilor de apărare cu caracter militar; atribuții cu privire la activitatea de eliberare și de evidență a pașapoartelor simple[1].

Prefectul, prin ordin, poate stabili și alte atribuții pentru structurile de specialitate ale instituției prefectului.

265. Colegiul prefectural. Prin O.U.G. nr. 179/2005 s-a înființat, în fiecare județ, *o structură nouă* menită să-l ajute pe prefect, și anume *colegiul prefectural.* Colegiul prefectural *se compune* din prefect, subprefecți și conducătorii serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din subordinea Guvernului, care își au sediul în județul respectiv[2].

Colegiul prefectural este caracterizat ca „organul consultativ al prefectului" în realizarea atribuțiilor de conducere a serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale organizate la nivelul unităților administrativ-teritoriale[3].

Colegiul prefectural se convoacă de către *prefect cel puțin o dată pe lună* și *oricând* se consideră că *este necesar.* La lucrările colegiului prefectural pot fi invitate și alte persoane a căror prezență este considerată necesară.

Alte precizări despre funcționarea colegiului prefectural întâlnim în Regulamentul-cadru de funcționare a colegiului prefectural din anexa nr. 3 la H.G. nr. 460/2006.

Astfel, ședința colegiului este condusă de prefect sau, în lipsa acestuia, de către subprefectul care realizează conducerea serviciilor publice deconcentrate. Colegiul prefectural își desfășoară activitatea în plen, în prezența majorității membrilor colegiului prefectural, care sunt obligați să participe la ședințe, cu excepția cazurilor temeinic motivate; secretariatul colegiului prefectural este asigurat de instituția prefectului; procesul-verbal de ședință se semnează de prefect sau de către subprefectul care a condus ședința și cuprinde dezbaterile care au avut loc.

Colegiul prefectural urmărește armonizarea[4] activității serviciilor publice deconcentrate care au sediul în județul respectiv, precum și implementarea programelor,

---

[1] Atribuțiile detaliate din fiecare categorie sunt stabilite de art. 6 alin. (1) din H.G. nr. 460/2006.

[2] Articolul 22 alin. (1) din Legea nr. 340/2004, republicată.

[3] Articolul 12 alin. (2) din H.G. nr. 460/2006.

[4] Ocupându-ne cu altă ocazie de modificările aduse Legii nr. 340/2004 prin O.U.G. nr. 179/2005, am arătat că, prin modul de compunere, rol și atribuții, colegiul prefectural poate fi socotit o „minicomisie județeană consultativă" și, în același timp, ne întrebam dacă nu ar trebui să se renunțe la Comisia județeană consultativă reglementată de Legea nr. 215/2001, care, oricum, în practică, s-a dovedit un organism cu o componență mult prea largă, cu o funcționare greoaie și prea puțin eficient în activitatea administrativă locală (*R.N. Petrescu,* Modificările aduse Legii nr. 340/2004 privind instituția prefectului prin O.U.G. nr. 179/2005,

politicilor, strategiilor și planurilor de acțiune ale Guvernului la nivelul județului sau al localităților acestuia[1].

În exercitarea atribuțiilor care îi revin, colegiul prefectural adoptă *hotărâri*, prin vot deschis și cu majoritatea simplă a membrilor prezenți[2]. În caz de paritate de voturi, votul prefectului decide.

Hotărârile colegiului prefectural se aduc la cunoștință instituțiilor interesate de către secretariatul colegiului prefectural, iar hotărârile de interes public se aduc la cunoștință prin orice mijloc de publicitate[3].

266. Cancelaria prefectului se organizează și funcționează în cadrul instituției prefectului[4]. Cancelaria prefectului este caracterizată ca un *compartiment organizatoric distinct*, format din: directorul cancelariei, 2 consilieri, un consultant și secretarul[5] cancelariei, toți îndeplinind funcții de execuție de specialitate.

Activitatea cancelariei prefectului este *coordonată de director*, care *răspunde* în fața *prefectului* pentru activitatea sa.

Mai trebuie menționat că personalul din cadrul cancelariei este numit sau eliberat din funcție de către *prefect* și își desfășoară activitatea în baza unui contract individual de muncă încheiat în condițiile legii.

Principalele atribuții ale cancelariei prefectului se referă la:

– asigurarea condițiilor necesare desfășurării ședințelor de lucru ale prefectului;

– organizarea întâlnirilor prefectului cu reprezentanții locali ai societății civile, ai sindicatelor, ai patronatelor și ai partidelor politice;

– organizarea, la solicitarea prefectului, a evenimentelor de natură să informeze opinia publică și mass-media cu privire la acțiunile prefectului etc.[6]

Prefectul poate stabili prin ordin și alte atribuții pentru secretarul din cadrul cancelariei prefectului.

267. Oficiile prefecturale[7] fac parte integrantă din instituția prefectului. Prefectul poate organiza, prin ordin, în cadrul numărului de posturi și al fondurilor

---

p. 55). La scurt timp, prin art. 106 din Legea nr. 286/2006, Secțiunea a 2-a a Capitolului VIII din Legea nr. 215/2001, intitulată „Comisia județeană consultativă", a fost abrogată.

[1] Alte detalii despre ședințele de lucru și atribuțiile principale ale colegiului prefectural sunt cuprinse în H.G. nr. 420/2006. A se vedea, de exemplu, art. 12 alin. (3) și art. 13 alin. (1) din H.G. nr. 420/2006. Colegiul prefectural îndeplinește și alte atribuții prevăzute de lege, precum și sarcini date de ministere sau de celelalte organe ale administrației publice centrale din subordinea Guvernului ori de către prefect.

[2] Articolul 7 alin. (1) din Regulamentul-cadru de funcționare a colegiului prefectural.

[3] Articolul 8 alin. (2) din Regulamentul-cadru de funcționare a colegiului prefectural.

[4] Articolul 30 alin. (1) din Legea nr. 340/2004, republicată.

[5] Funcția de secretar al cancelariei se asimilează, din punct de vedere al salarizării, cu funcția de șef de cabinet. Pot fi numite în funcția de secretar al cancelariei persoane cu studii superioare sau medii, în condițiile legii.

[6] Articolul 8 din H.G. nr. 420/2006.

[7] Înființarea oficiilor prefecturale era stipulată expres și în textele inițiale ale Legii nr. 215/2001. Astfel, potrivit fostului art, 142 alin. (1), în județele cu o suprafață întinsă, cu

aprobate anual, oficii prefecturale; în municipiul București se pot organiza oficii prefecturale în fiecare sector[1]. Emiterea ordinului prefectului este condiționată de *avizul conform* al Ministerului Administrației și Internelor.

Oficiul prefectural are ca scop realizarea în zona deservită a atribuțiilor ce revin instituției prefectului.

Oficiile prefecturale sunt conduse de către *un șef al oficiului prefectural*, funcție echivalentă cu aceea de director executiv.

Șeful oficiului prefectural este numit prin ordin al prefectului și el are următoarele atribuții principale:

– conduce întreaga activitate a oficiului prefectural;

– raportează prefectului cu privire la activitatea oficiului prefectural;

– reprezintă oficiul prefectural în relațiile cu autoritățile administrației publice locale, cu reprezentanții societății civile, cu alte persoane juridice și cu cetățenii din zona deservită;

– întocmește proiectul de regulament de organizare și funcționare a oficiului prefectural;

– supune spre aprobare prefectului programul-cadru de acțiuni al oficiului prefectural, până la data de 31 ianuarie a fiecărui an[2].

§5. Drepturile și îndatoririle prefecților și subprefecților

268. Prefectul și subprefecții, fiind înalți funcționari publici, au, în general, drepturile și obligațiile funcționarilor publici prevăzute în Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată în 2007. Totuși, în considerarea demnităților pe care prefecții și subprefecții le îndeplinesc, legiuitorul organic a prevăzut anumite drepturi și obligații specifice, cuprinse în Capitolul III din Legea nr. 340/2004, republicată.

Astfel, potrivit art. 12 alin. (1), prefecții și subprefecții care nu dețin o locuință proprietate personală în municipiul reședință de județ în care au fost numiți beneficiază de o indemnizație de instalare egală cu 3 salarii de bază brute, precum și de locuință de serviciu corespunzătoare, în condițiile legii, în baza unui contact de închiriere. În această situație, *cheltuielile* privind chiria locuinței de serviciu, cele pentru transportul prefecților și subprefecților și al familiilor acestora, la mutarea în localitatea în care își are sediul instituția prefectului, și cele de instalare *sunt suportate din bugetul instituției prefectului.*

---

localități situate la mari distanțe de reședința județului sau în mari aglomerări urbane, prefectul putea organiza, cu aprobarea Ministerului Administrației și Internelor, oficii prefecturale.

[1] Articolul 31 alin. (1) din Legea nr. 340/2004, republicată.

[2] Articolul 4 din Regulamentul-cadru de organizare și funcționare a oficiului prefectural, cuprins în anexa nr. 2 la H.G. nr. 460/2006.

Contractul de închiriere a locuinței de serviciu se încheie pe perioada *exercitării* funcției de prefect, respectiv de subprefect, iar la data încetării acestor funcții publice contractul de închiriere *încetează de drept.*

Ca reprezentant al Guvernului, prefectului i se acordă onoruri militare, în condițiile stabilite prin regulamente specifice, cu ocazia ceremoniilor militare organizate la nivelul județului.

Cât privește obligațiile, potrivit art. 13, prefecții și subprefecții *nu au dreptul la grevă*, calitatea prefectului de reprezentant al Guvernului pe plan local și statutul subprefecților nefiind compatibile cu dreptul la grevă[1].

O altă obligație este cuprinsă în art. 14 din lege, și anume prefecții și subprefecții nu pot să înființeze organizații sindicale proprii. Apreciem că era necesară inserarea acestei obligații în Legea nr. 340/2004, deoarece, potrivit art. 29 alin. (2) din Legea nr. 188/1999, republicată în 2007, funcționarii publici pot, în mod liber, să înființeze organizații sindicale, să adere la ele și să exercite orice mandat în cadrul acestora.

Cât privește obligația prefecților și a subprefecților de *a informa* conducerea Ministerului Administrației și Internelor ori de câte ori călătoresc în afara județului[2], în ce ne privește, am considerat conținutul acesteia discutabil sub aspectul constituționalității sale[3].

Prefectul și subprefecții *nu pot fi membri ai unui partid politic* sau ai unor organizații căreia îi este aplicabil același regim juridic ca și partidelor politice, sub sancțiunea destituirii lor din funcție[4].

În doctrina franceză, despre drepturile prefecților, în mod judicios se arată că acestea sunt mai restrânse decât ale funcționarului public, făcându-se referire specială la interzicerea dreptului la grevă și a dreptului de a se asocia în sindicate, iar cât privește obligațiile, se subliniază că acestea sunt mai riguroase față de cele impuse funcționarului public, de pildă, dacă acesta are obligația de loialitate față de instituția publică din care face parte, prefectul trebuie să dea dovadă de loialitate și față de regimul politic respectiv[5].

---

[1] Pe larg despre dreptul la grevă al funcționarilor publici potrivit reglementărilor legale în țara noastră, a se vedea *V. Vedinaș*, Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată, comentată, ed. a 3-a revăzută și adăugită, Ed. Lumina Lex, București, 2004, p. 84 și urm.

[2] A se vedea art. 15 din Legea nr. 340/2004, republicată.

[3] Pentru detalii, a se vedea *R.N. Petrescu*, Modificările aduse Legii nr. 340/2004 privind instituția prefectului prin O.U.G. nr. 179/2005, p. 50.

[4] Articolul 17 din Legea nr. 340/2004, republicată.

[5] A se vedea *Ch. Debbasch*, op. cit., p. 255.

§6. Atribuțiile prefectului

269. Articolul 122 alin. (3) din Constituție, revizuită, prevede că *atribuțiile prefectului* se stabilesc prin *lege organică*.

Drept urmare, principalele atribuții ale prefectului sunt stipulate în art. 19 alin. (1) din Legea nr. 340/2004, republicată. Pentru început, trebuie observat că prin ultimele acte modificatoare și completatoare ale Legii nr. 340/2004, numărul atribuțiilor exercitate de prefect a crescut, ceea ce reprezintă un element pozitiv.

270. În calitate de reprezentant al Guvernului, prefectul îndeplinește următoarele *atribuții principale*:

a) asigură, la nivelul județului sau, după caz, al municipiului București, aplicarea și respectarea Constituției, a legilor, a ordonanțelor și a hotărârilor Guvernului, a celorlalte acte normative, precum și a ordinii publice;

b) acționează pentru realizarea în județ, respectiv în municipiul București a obiectivelor cuprinse în Programul de guvernare și dispune măsurile necesare pentru îndeplinirea lor, în conformitate cu atribuțiile ce-i revin, potrivit legii;

c) acționează pentru asigurarea climatului de pace socială, menținerea unei comunicări permanente cu toate nivelurile instituționale și sociale, acordând o atenție constantă prevenirii tensiunilor sociale;

d) colaborează cu autoritățile administrației publice locale pentru determinarea priorităților de dezvoltare teritorială;

e) verifică legalitatea actelor administrative ale consiliului județean, ale consiliului local sau ale primarului;

f) asigură, împreună cu autoritățile și organele abilitate, ducerea la îndeplinire, în condițiile stabilite prin lege, a măsurilor de pregătire pentru situații de urgență;

g) dispune, în calitate de președinte al Comitetului județean pentru situații de urgență, măsurile care se impun pentru prevenirea și gestionarea acestora și folosește în acest sens sumele prevăzute în bugetul propriu pentru această destinație;

h) utilizează, în calitate de șef al protecției civile, fondurile special alocate de bugetul de stat și baza logistică de intervenție în situații de criză, în scopul desfășurării în bune condiții a acestei activități;

i) dispune măsurile corespunzătoare pentru prevenirea infracțiunilor și apărarea drepturilor și a siguranței cetățenilor, prin organele legal abilitate;

j) asigură realizarea planului de măsuri pentru integrare europeană;

k) dispune măsuri de aplicare a politicilor naționale hotărâte de Guvern și a politicilor de integrare europeană;

l) hotărăște, în condițiile legii, cooperarea sau asocierea cu instituții similare din țară și din străinătate, în vederea promovării intereselor comune;

m) asigură folosirea, în condițiile legii, a limbii materne în raporturile dintre cetățenii aparținând minorităților naționale și serviciile publice deconcentrate în unitățile administrativ-teritoriale în care aceștia au o pondere de peste 20%.

Atribuții ale prefectului se regăsesc și *în alte articole* ale Legii nr. 340/2004. Astfel, potrivit art. 20, prefectul *poate verifica* măsurile întreprinse de primar sau de președintele consiliului județean *în calitatea lor de reprezentanți ai statului* în unitatea administrativ-teritorială și poate sesiza organele competente în vederea stabilirii măsurilor necesare, în condițiile legii. Textul conține elemente de noutate, și anume pentru prima dată se stabilește că președintele consiliului județean este *reprezentant al statului* în unitatea administrativ-teritorială; în al doilea rând, *se permite prefectului să verifice* măsurile întreprinse de primar sau de președintele consiliului județean în calitatea lor de reprezentanți ai statului în unitatea administrativ-teritorială și, chiar mai mult, *să sesizeze* organele competente în vederea stabilirii măsurilor necesare, în condițiile legii.

Numai că în Legea administrației publice locale nr. 215/2001 nu se întâlnește niciun text care să-i confere expres președintelui consiliului județean calitatea de reprezentant al statului și nici nu sunt menționate atribuțiile pe care președintele consiliului județean le realizează în această calitate, *de lege ferenda* impunându-se aceste completări. Fără îndeplinirea acestor două condiții, atribuția prefectului stabilită de art. 20 din Legea nr. 340/2004 rămâne fără nicio aplicabilitate în practică, ceea ce este regretabil[1].

Prefectul îndeplinește și alte atribuții prevăzute de lege și de celelalte acte normative (de exemplu, Legea fondului funciar, Legea cu privire la apărarea civilă etc.), precum și însărcinările stabilite de Guvern[2].

271. Controlul de legalitate exercitat de prefect sau controlul de tutelă administrativă reprezintă una dintre cele mai importante atribuții ale acestuia. Articolul 123 alin. (5) din Constituție, nemodificat prin Legea de revizuire, stabilește: *„Prefectul poate ataca, în fața instanței de contencios administrativ, un act al consiliului județean, al celui local sau al primarului, în cazul în care consideră actul ilegal. Actul atacat este suspendat de drept"*. Cu alte cuvinte, controlul de legalitate exercitat de prefect asupra actelor autorităților administrației publice locale este reglementat la nivelul cel mai înalt, în Legea fundamentală a statului.

Încă din momentul stipulării controlului de legalitate exercitat de prefect în Legea administrației publice locale nr. 69/1991, în forma inițială și apoi în cea republicată, am optat pentru denumirea de „tutelă administrativă".

Chiar dacă noțiunea de *„tutelă administrativă"* nu și-a găsit consacrare expresă în Legea nr. 340/2004, așa cum era de așteptat, acest lucru s-a produs, mai târziu, în dispozițiile Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările ulterioare.

a) *Scurtă retrospectivă a controlului de legalitate exercitat de prefect* conform prevederilor din Legea nr. 215/2001. Până la adoptarea Legii nr. 340/2004, art. 135 din Legea nr. 215/2001 cuprindea precizări despre prerogativele prefectului și termenul de exercitare a controlului de legalitate de către acesta asupra actelor

[1] A se vedea, pe larg, *R.N. Petrescu*, op. cit., p. 48.

[2] Articolul 19 alin. (2) din Legea nr. 340/2004, republicată.

adoptate sau emise de autoritățile administrației publice locale sau județene[1]. Astfel, ca urmare a exercitării controlului legalității actelor adoptate sau emise de autoritățile administrației publice locale sau județene, precum și de președintele consiliului județean, prefectul putea ataca în fața instanței de contencios administrativ aceste acte în termen de 30 de zile de la comunicare, dacă le considera ilegale, după îndeplinirea procedurii prevăzute la art. 135 alin. (2), cu excepția celor de gestiune curentă. Acțiunea prin care prefectul sesiza instanța de judecată era scutită de taxa de timbru. Actul atacat era suspendat de drept.

Textul stabilea termenul de *30 de zile*[2] de la comunicarea actului, în care prefectul trebuia să introducă acțiunea la instanța de contencios dacă îl considera ilegal, fără a se mai preciza că acesta este un termen de decădere, ceea ce, în practică, a fost apreciat ca un aspect pozitiv.

---

[1] Textul alin. (1) al art. 135 cuprindea unele reluări din fostul art. 111 din Legea nr. 69/1991, republicată în 1996, dar și elemente noi.

[2] Acest termen era prevăzut și în forma republicată în 1996 a Legii administrației publice locale nr. 69/1991. Referitor la primul termen de 15 zile, stipulat de Legea nr. 69/1991 în forma inițială, în care prefectul trebuia să realizeze controlul de legalitate, ne-am raliat opiniei care susținea că nu ne aflăm în prezența unui termen de decădere sau de prescripție, ceea ce echivala cu respingerea de către instanța judecătorească a acțiunii introduse de prefect împotriva actelor ilegale ale acestor autorități după depășirea termenului de 15 zile, *ci a unui termen de procedură administrativă* [a se vedea: *E. Popa*, Natura juridică a termenului de 15 zile prevăzut de art. 101 alin. (2) din Legea nr. 69/1991, în revista Dreptul nr. 1/1993, p. 57; *R.N. Petrescu*, Drept administrativ, vol. I, 1994, p. 129].

Practica judiciară s-a axat, în general, pe ideea că termenul de 15 zile este un termen de decădere și că depășirea lui are ca efect pierderea dreptului prefectului de a se adresa instanței cu acțiune în contencios administrativ.

Curtea Constituțională, sesizată cu excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 101 alin. (2) din Legea nr. 69/1991, prin Decizia nr. 137 din 2 decembrie 1994 (M. Of. nr. 23 din 3 februarie 1995), a constatat că termenul de 15 zile prevăzut de art. 101 alin. (2) din această lege este neconstituțional. Cu privire la decizia menționată a Curții Constituționale, s-au exprimat două păreri, una critică și a doua aprobativă [în Constituționalitatea legilor. Acțiunea prefectului în contencios administrativ. Termen pentru introducerea acțiunii – Curtea Constituțională, decizia nr. 137/1994, cu note de *M. Preda (I), C. Turianu (II)*, în Dreptul nr. 5/1995, p. 53-57]. Principalul argument al Curții Constituționale l-a constituit faptul că prevederile Constituției nu conțin niciun fel de limitări sau condiționări cu privire la acțiunea prefectului în contencios administrativ și nici nu se precizează că prin lege organică se pot stabili asemenea limitări sau condiționări.

În schimb, după 2 ani, Curtea Constituțională a respins excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 111 alin. (2) și (3) din Legea nr. 69/1991, republicată, prin Decizia nr. 40 din 11 aprilie 1996 (M. Of. nr. 76 din 13 aprilie 1996). În finalul deciziei s-a precizat că „(...) nu are relevanță faptul că prin Decizia nr. 137 din 7 decembrie 1994 (...) Curtea a admis, în parte, excepția de neconstituționalitate ce constituia obiectul acelei cauze și a constatat că termenul de 15 zile prevăzut de art. 101 alin. (2) din Legea nr. 69/1991 este neconstituțional, cu toate că textul art. 111 alin. (2) și (3) din Legea administrației publice locale corespunde, într-o anumită măsură, cu art. 101 alin. (2) din aceeași lege, anterior modificărilor și completărilor ce i-au fost aduse prin Legea nr. 24/1996".

Totodată, s-a menținut obligația prefectului de a solicita autorităților administrației publice locale și județene, *cu motivarea necesară*, în 5 zile de la data comunicării, *să reanalizeze actul* pe care îl apreciază ca ilegal, *în vederea modificării sau, după caz, a revocării acestuia.*

b) *Reglementarea controlului de legalitate exercitat de prefect în Legea nr. 340/2004, în varianta inițială.* Prin adoptarea Legii nr. 340/2004 s-au abrogat dispozițiile din Legea nr. 215/2001 având ca obiect prefectul, inclusiv cele referitoare la controlul de legalitate exercitat de acesta.

În forma inițială a Legii nr. 340/2004, în art. 24 alin. (1) lit. f) se stipula că prefectul *„verifică legalitatea actelor administrative adoptate sau emise de autoritățile administrației publice locale și județene, cu excepția actelor de gestiune"*, text considerat neconstituțional raportat la cel conținut de art. 123 alin. (5) din Constituție.

De asemenea, în art. 26 alin. (1) și (2) se preciza: *„În exercitarea atribuției cu privire la verificarea legalității actelor administrative ale autorităților administrației publice locale ori județene, prefectul poate ataca, în fața instanței de contencios administrativ, aceste acte, dacă le consideră nelegale, cu excepția actelor de gestiune. Actul atacat este suspendat de drept.*

Cu cel puțin 10 zile înaintea introducerii acțiunii prevăzute la alin. (1), prefectul va solicita autorităților care au emis actul, cu motivarea necesară, reanalizarea actului socotit nelegal, în vederea modificării sau, după caz, a revocării acestuia".

O problemă care a suscitat vii discuții a fost cea referitoare la *procedura prealabilă*, unii autori susținând că după intrarea în vigoare a Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, care în art. 7 alin. (5) stabilește că în cazul acțiunilor introduse de prefect nu este obligatorie procedura prealabilă, nu se mai aplică art. 26 alin. (2) din Legea nr. 340/2004, nemaifiind nevoie ca prefectul să se adreseze emitentului actului administrativ înaintea introducerii acțiunii la instanța de contencios administrativ[1]. Dimpotrivă, alți autori au susținut că se aplică, în continuare, art. 26 alin. (2) din Legea nr. 340/2004, care este o lege specială, chiar dacă este anterioară Legii nr. 554/2004, procedura prealabilă trebuind a fi efectuată de către prefect[2].

c) *Reglementarea controlului de legalitate exercitat de prefect în Legea nr. 340/2004, în forma modificată de O.U.G. nr. 179/2005.* Prin O.U.G. nr. 179/2005, s-a înlăturat exceptarea actelor de gestiune de la controlul de legalitate al prefectului, deoarece contravenea art. 123 alin. (5) din Constituție, republicată.

În ce privește disputa menționată anterior, s-a apreciat[3] că problema a fost tranșată prin modificarea art. 26 din Legea nr. 340/2004 de către O.U.G. nr. 179/2005,

---

[1] În acest sens, a se vedea *A. Iorgovan*, Noua lege a contenciosului administrativ, ed. a 2-a, Ed. Kullusys, 2006, p. 179.

[2] În acest sens, a se vedea *O. Puie*, Considerații privind instituția tutelei administrative după intrarea în vigoare a Legii nr. 554/2004, în C.J. nr. 6/2005, p. 122, 123; *D.C. Dragoș*, op. cit., p. 212.

[3] A se vedea *R.N. Petrescu*, Modificările aduse Legii nr. 340/2004 ..., p. 53.

respectiv de Legea nr. 181/2006 de aprobare a acesteia. Textul modificat avea următorul conținut: *„În exercitarea atribuției cu privire la verificarea legalității actelor administrative ale consiliului județean, ale președintelui consiliului județean, ale consiliului local sau ale primarului, prefectul, cu cel puțin 10 zile înaintea introducerii acțiunii în contenciosul administrativ, va solicita autorităților care au emis actul, cu motivarea necesară, reanalizarea actului socotit nelegal, în vederea modificării sau, după caz, a revocării acestuia"*[1]. Noul text din reglementarea specială a instituției prefectului, fiind ulterior Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, avea prioritate, cu alte cuvinte, potrivit dispozițiilor art. 26 din Legea nr. 340/2004, îndeplinirea procedurii prealabile de către prefect *era obligatorie*, ea reprezentând o condiție de admisibilitate a acțiunii prefectului în contenciosul administrativ având ca obiect anularea actului administrativ considerat nelegal[2].

În ce privește *termenul de sesizare a instanței de către prefect*, în art. 26 din Legea nr. 340/2004 nu se prevedea nimic, deoarece se aplicau termenele stabilite în art. 11 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, și anume termenul de 6 luni socotit de la data când s-a cunoscut existența actului nelegal, iar pentru motive temeinice, în cazul actului administrativ individual, termenul de 1 an de la data emiterii actului.

Totodată, prin art. 26^1, introdus prin O.U.G. nr. 179/2005, se stabileau o serie de reguli procedurale referitoare la judecarea acțiunilor introduse de prefect pentru anularea unui act administrativ al autorităților administrației publice locale socotit nelegal.

d) *Reglementarea actuală a controlului de legalitate exercitat de prefect. Influența unor texte ale Legii nr. 262/2007 pentru modificarea și completarea Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004 asupra controlului de legalitate exercitat de prefect.* Prin art. IV alin. (2) din Legea nr. 262/2007 se stipulează că la data intrării sale în vigoare *se abrogă* dispozițiile art. 26 și art. 26^1 din Legea nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului.

Care sunt repercusiunile acestei ultime modificări a Legii nr. 340/2004? În forma republicată a acestei legi, *nu mai există texte de detaliu* privind una dintre cele mai importante atribuții ale prefectului, reglementată expres în art. 123 alin. (5) din Constituție, și anume *controlul de legalitate exercitat de prefect*. Singura referire la acest aspect se regăsește în conținutul atribuției de la art. 19 alin. (1) lit. e), unde se arată că *prefectul verifică legalitatea actelor administrative ale consiliului județean, ale consiliului local sau ale primarului*, referire pe care o socotim *incompletă*, deoarece omite *dispozițiile* președintelui consiliului județean, *de lege ferenda* această omisiune trebuind complinită.

---

[1] Textul art. 26 este reprodus astfel cum a fost modificat prin articol unic, pct. 6 din Legea nr. 181/2006.

[2] A se vedea, în acest sens, și *L. Giurgiu*, Evoluții recente în procesul legislativ de modernizare a administrației publice românești, cu privire specială la controlul de tutelă administrativă exercitat de prefect, în C.J. nr. 7-8/2006, p. 77.

În opinia noastră, unele din dispozițiile de detaliu anterioare din art. 26 din Legea nr. 340/2004 se justificau, fiind de natură să clarifice cum anume își exercită prefectul această atribuție, în mare parte, aceste dispoziții fiind o reiterare a art. 123 alin. (5) din Constituție.

Chiar dacă s-a dorit eliminarea procedurii prealabile îndeplinite de prefect și aplicarea fără echivoc a art. 7 alin. (5) din Legea nr. 554/2004, era util ca în Legea nr. 340/2004 să se fi inserat un articol în care să se regăsească conținutul art. 123 alin. (5) din Constituție. Acest text precizează ceea ce poate face prefectul în cazul în care consideră ilegal un act al vreunei autorități a administrației publice locale, adică *să-l atace la instanța de contencios administrativ*. La fel de importantă este și ultima propoziție a textului constituțional, care, nici ea, nu mai apare în Legea nr. 340/2004, republicată, și anume că *„Actul este suspendat de drept"*.

Este adevărat că asemenea dispoziții se întâlnesc în art. 3 alin. (1) și (3) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, modificată, însă, în opinia noastră, textele care stabilesc condițiile controlului de legalitate exercitat de prefect asupra actelor autorităților administrației publice locale *trebuiau să-și aibă locul în Legea nr. 340/2004*, care constituie sediul reglementării pentru prefect și instituția prefectului[1]. Nu în ultimul rând, denumirea de „tutelă administrativă" pentru controlul de legalitate exercitat de prefect asupra actelor administrației publice locale ar trebui să-și aibă locul *în primul rând* în Legea nr. 349/2004.

§7. Actele prefectului

272. Potrivit art. 26 alin. (1) din legea republicată, pentru îndeplinirea atribuțiilor ce-i revin, prefectul emite *ordine cu caracter individual sau normativ*, în condițiile legii[2].

Regula este că ordinul prefectului care conține dispoziții normative devine executoriu numai după ce a fost adus la cunoștință publică, iar ordinul prefectului cu caracter individual devine executoriu de la data comunicării către persoanele interesate[3]. Așadar, ordinele cu caracter normativ emise de prefect se publică.

Fac excepție ordinele emise de prefect în calitate de președinte al Comitetului județean pentru situații de urgență, care *produc efecte juridice de la data aducerii lor la cunoștință și sunt executorii*.

273. Plecând de la premisa că prefectul poate să aibă studii superioare de orice natură, se stabilește că ordinele care stabilesc măsuri cu caracter tehnic sau de specialitate sunt emise *după consultarea* conducătorului serviciilor decon-

[1] A se vedea *R.N. Petrescu*, Reflecții asupra evoluției reglementărilor legale referitoare la controlul de legalitate exercitat de prefect, în C.J. nr. 7/2008, p. 89-90.

[2] Textul are un conținut identic cu cel cuprins în fostul art. 137 alin. (1) din Legea nr. 215/2001.

[3] Articolul 27 alin. (1) din Legea nr. 340/2004, republicată.

centrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din subordinea Guvernului, organizate la nivelul unităților administrativ-teritoriale[1].

În art. 2 alin. (3) din H.G. nr. 460/2006 se stipulează că ordinele prefectului *sunt contrasemnate de către subprefectul* care are sarcina de a le pune în aplicare. Apreciem că o asemenea dispoziție *ar fi trebuit să fie cuprinsă chiar în Legea nr. 340/2004*, și nu în hotărârea Guvernului de aplicare a acesteia.

274. Au rămas, în mare parte, neschimbate textele privind relația prefect-Ministerul Administrației și Internelor-Guvern, respectiv relația prefect-ministere și celelalte organe ale administrației publice centrale-Guvern.

Astfel, ordinele cu caracter normativ se comunică, *de îndată*, Ministerului Administrației și Internelor, care *poate propune* Guvernului anularea ordinelor emise de prefect, dacă le consideră nelegale sau netemeinice[2].

În al doilea rând, prefecții sunt obligați să comunice ordinele care stabilesc măsuri cu caracter tehnic și de specialitate conducătorului instituției ierarhic superioare serviciului public deconcentrat. Ministerele și celelalte organe ale administrației publice centrale pot propune și ele Guvernului măsuri de anulare a ordinelor emise de prefect, dacă le consideră nelegale.

Parțial, există și relația inversă, în sensul că ministerele și celelalte autorități ale administrației publice centrale de specialitate au, la rândul lor, obligația să comunice prefecților, de îndată, actele cu caracter normativ emise în domeniul de activitate al serviciilor publice deconcentrate[3].

În sfârșit, prefectul poate propune ministerelor și celorlalte organe ale administrației publice de specialitate măsuri pentru îmbunătățirea activității serviciilor publice deconcentrate organizate la nivelul unităților administrativ-teritoriale[4].

§8. Răspunderea prefectului și subprefecților

275. Potrivit art. 18 din Legea nr. 340/2004, republicată, prefectul și subprefecții *răspund*, după caz, *disciplinar, administrativ, civil sau penal* pentru faptele săvârșite în exercitarea atribuțiilor ce le revin, în condițiile legii. În concret, se vor aplica prevederile Capitolului VIII din Legea nr. 188/1999, republicată, care au ca obiect sancțiunile disciplinare și răspunderea funcționarilor publici.

---

[1] Trebuie observat că prin actuala lege s-a renunțat la contrasemnarea acestor ordine de către conducătorii menționați, așa cum cerea fostul text din Legea nr. 215/2001.

[2] Articolul 27 alin. (3) și (4) din Legea nr. 340/2004, republicată.

[3] Articolul 29 Legea nr. 340/2004, republicată.

[4] Articolul 28 alin. (2) din Legea nr. 340/2004, republicată.

PARTEA A III-A
DOMENIUL PUBLIC ȘI DOMENIUL PRIVAT

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul I.
Reglementarea actuală a domeniului public și a domeniului privat din România

§1. Reglementarea actuală a domeniului public

276. Reglementarea de ordin constituțional a domeniului public. Edificatoare în acest sens sunt prevederile art. 136 alin. (1)-(5) din Constituție. Cu privire la conținutul revizuit al art. 136, s-a observat că „(...) noua versiune reprezintă o reformulare, cu anumite completări, retractări și eliminări a versiunii inițiale, nefiind vorba de o schimbare de optică în ceea ce privește regimul constituțional al proprietății publice"[1].

În art. 136 alin. (1) se prevede că *proprietatea este publică sau privată*. Potrivit textelor constituționale, *regula o reprezintă proprietatea privată*, care este garantată, fiind, în condițiile legii, inviolabilă.

Conform art. 136 alin. (2), proprietatea publică *este garantată și ocrotită prin lege și aparține statului sau unităților administrativ-teritoriale*[2].

Dispozițiile alin. (3) al art. 136 circumscriu bunurile care constituie *obiectul exclusiv al proprietății publice*, și anume: bogățiile de interes public[3] ale subsolului, spațiul aerian, apele cu potențial energetic valorificabil, de interes național[4], plajele, marea teritorială, resursele naturale ale zonei economice și ale platoului continental , precum și alte bunuri stabilite de lege organică[5]. După cum se observă, textul determină bunurile care fac obiectul exclusiv prin enumerarea expresă a lor, dar lasă legiuitorului organic posibilitatea de a stabili și alte bunuri.

În art. 136 alin. (4) din Constituție se stipulează că *bunurile proprietate publică sunt inalienabile*. În condițiile legii organice, *ele pot fi date în administrare regiilor autonome ori instituțiilor publice sau pot fi concesionate ori închiriate*; de asemenea, *ele pot fi date în folosință gratuită instituțiilor de utilitate publică*.

În Constituția din 1991, atât în forma inițială, cât și în cea revizuită, se folosește termenul de *„proprietate publică"*, și nu acela de *„domeniu public"*. Referitor la acest aspect, în doctrină se subliniază întemeiat că, spre deosebire de Constituțiile din perioada interbelică, actuala Constituție nu operează cu noțiunea de domeniu

---

[1] *M. Constantinescu, I. Muraru, A. Iorgovan*, op. cit., 2003, p. 118.

[2] Articolul 136 alin. (2) din Constituție.

[3] Înainte de revizuire, se preciza „bogățiile de orice natură ale subsolului".

[4] Înainte de revizuire, se prevedea „apele cu potențial energetic valorificabil și acelea ce pot fi folosite în interes public".

[5] Înainte de revizuire, se preciza „și alte bunuri stabilite de lege".

public şi aceasta din considerente de ordin redacţional, *dar această noţiune este subînţeleasă*[1], idee la care subscriem.

277. Reglementarea legală a domeniul public. a) *Dispoziţiile Legii fondului funciar nr. 18/1991*, adoptată înainte de intrarea în vigoare a Constituţiei din 1991, cu modificările ulterioare şi republicată[2], *conţin dispoziţii edificatoare referitoare la domeniul public.*

Astfel, *terenurile care aparţin domeniului public* sunt expres prevăzute în art. 5 alin. (1) din lege, şi anume: terenurile pe care sunt amplasate construcţii de interes public, pieţe, căi de comunicaţii, reţele stradale şi parcuri publice, porturi şi aeroporturi, terenurile cu destinaţie forestieră, albiile râurilor şi fluviilor, cuvetele lacurilor de interes public, fundul apelor maritime interioare şi al mării teritoriale, ţărmurile Mării Negre, inclusiv plajele, terenurile pentru rezervaţii naturale şi parcuri naţionale, monumentele, ansamblurile şi siturile arheologice şi istorice, monumentele naturii, terenurile pentru nevoile apărării sau pentru alte folosinţe care, *potrivit legii, sunt de domeniu public* ori care, *prin natura lor, sunt de uz sau de interes public.*

Observăm că, pe lângă modalitatea enumerării exprese a unor categorii de bunuri ca făcând parte din domeniul public, se are în vedere şi o altă modalitate referitoare la natura bunurilor, şi anume dacă sunt de *„uz sau de interes public"*.

În literatura noastră de specialitate s-a arătat că prin bunuri de „uz public" se înţeleg acele bunuri care sunt destinate chiar prin *natura lor* de a fi folosite de toţi cei administraţi şi la care au acces toate persoanele[3]. Din categoria bunurilor de uz public fac parte: pieţele, parcurile publice, străzile, căile de comunicaţie etc. Prin bunuri de „interes public" se înţeleg bunurile care au menirea de a fi folosite în cadrul unei activităţi care interesează toţi membrii societăţii, deşi nu pot fi folosite de orice persoană, spre exemplu, terenurile pe care sunt amplasate şcoli, biblioteci, teatre, muzee[4].

În aceeaşi lege se precizează că terenurile ce fac parte din domeniul public sunt inalienabile, imprescriptibile şi insesizabile. Ele nu pot fi introduse în circuitul civil decât dacă, potrivit legii, sunt dezafectate din domeniul public.

b) *Legea apelor nr. 107/1996*[5], în art. 1 alin. (2), prevede că „Apele fac parte integrantă din patrimoniul public. Cunoaşterea, protecţia, punerea în valoare şi utilizarea durabilă a resurselor de apă sunt acţiuni de interes general".

În art. 3 alin. (1) se precizează că *aparţin domeniului public* apele de suprafaţă cu albiile lor minore cu lungimi mai mari de 5 km şi cu bazine hidrografice ce

---

[1] În acest sens, a se vedea *A. Iorgovan*, op. cit., vol. II, 2005, p. 167.

[2] Republicată în M. Of. nr. 1 din 5 ianuarie 1998, cu modificările şi completările ulterioare.

[3] A se vedea *D.C. Tudurache*, Domeniul public şi domeniul privat al statului în lumina Legii fondului funciar, în Dreptul nr. 5/1992, p. 19.

[4] *Ibidem.*

[5] M. Of. nr. 244 din 8 octombrie 1996.

depășesc suprafața de 10 kmp, malurile și cuvetele lacurilor, precum și apele subterane, apele maritime interioare, faleza și plaja mării, cu bogățiile lor naturale și potențialul energetic valorificabil, marea teritorială și fundul apelor maritime.

c) *Legea nr. 407/2006 a vânătorii și a protecției fondului cinegetic*[1] stabilește în art. 2 că „fauna de interes cinegetic este resursa naturală regenerabilă, bun public de interes național și internațional".

d) Noul *Cod silvic* (Legea nr. 46/2008)[2], în art. 3 alin. (1), stipulează că fondul forestier național este, după caz, *proprietate publică sau privată* și constituie bun de interes național.

e) *În art. 4 din H.G. nr. 788/1996 privind înființarea Zonei Libere Giurgiu și a Regiei Autonome „Administrația Zonei Libere Giurgiu"*[3] se prevede că terenurile care intră în perimetrul Zonei Libere Giurgiu sunt *bunuri proprietate publică.*

f) *Legea nr. 182/2000 privind protejarea patrimoniului cultural național mobil*[4], în art. 5 alin. (1), stabilește că bunurile culturale mobile *pot fi proprietate publică sau privată a statului ori a unităților administrativ-teritoriale* sau proprietate privată a persoanelor fizice și a persoanelor juridice de drept privat.

g) *Legea nr. 422/2001 privind protejarea monumentelor istorice*[5], în art. 4 alin. (1), stipulează că *monumentele istorice aparțin fie domeniului public sau privat al statului, al județelor, orașelor sau comunelor,* fie sunt proprietate privată a persoanelor fizice sau juridice.

h) *Legea administrației publice locale nr. 215/2001, republicată, conține unele dispoziții referitoare la domeniul public.* În art. 119 din lege se precizează că *unitățile administrativ-teritoriale au un patrimoniu,* compus din bunurile mobile și imobile care aparțin domeniului public al unității administrativ-teritoriale, domeniului privat al acesteia, precum și drepturile și obligațiile cu caracter patrimonial.

Aparțin *domeniului public de interes local sau județean bunurile care, potrivit legii sau prin natura lor, sunt de uz sau interes public* și nu sunt declarate prin lege de uz sau de interes public național.

Bunurile care fac parte din domeniul public sunt inalienabile, imprescriptibile și insesizabile.

i) Una din legile de o deosebită importanță o reprezintă *Legea nr. 213/1998 privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia*[6], asupra căreia ne vom opri în continuare.

---

[1] M. Of. nr. 235 din 27 septembrie 1996.

[2] M. Of. nr. 238 din 27 martie 2008.

[3] M. Of. nr. 248 din 14 octombrie 1996.

[4] Republicată în M. Of. nr. 828 din 9 decembrie 2008.

[5] Republicată în M. Of. nr. 938 din 20 noiembrie 2006.

[6] M. Of. nr. 448 din 24 noiembrie 1998. Prin Legea nr. 241/2003 (M. Of. nr. 451 din 13 iunie 2003) a fost modificată anexa la Legea nr. 213/1998. Astfel, pct. III poziția 4 are următorul cuprins: „rețelele de alimentare cu apă, termoficare, stațiile de tratare și epurarea apelor uzate, cu instalațiile, construcțiile și terenurile aferente".

§2. Reglementarea actuală a domeniului privat

278. Constituția României, în art. 44, conține o serie de *prevederi despre dreptul de proprietate* privată. Vom menționa doar câteva dintre ele.

În alin. (1) al acestui articol se precizează că „Dreptul de proprietate, precum și creanțele asupra statului, sunt garantate. Conținutul și limitele acestor drepturi sunt stabilite de lege". Prin revizuire, textul fostului art. 41 alin. (2) teza I a fost modificat, în sensul că *„Proprietatea privată este garantată și ocrotită în mod egal de lege, indiferent de titular"*, iar conform art. 136 alin. (5) din Constituție, proprietatea privată este inviolabilă în condițiile legii organice.

279. Referiri la domeniul privat al statului sau al unităților administrativ-teritoriale se întâlnesc în legi și alte acte normative. Legea fondului funciar nr. 18/1991, republicată, în art. 6, stabilește că domeniul privat al statului, respectiv al comunelor, orașelor, municipiilor și județelor este alcătuit din terenurile dobândite de acestea prin modurile prevăzute de lege, precum și din terenurile dezafectate, potrivit legii, din domeniul public. El este supus dispozițiilor de drept comun, dacă prin lege nu se prevede altfel.

280. Legea administrației publice locale nr. 215/2001, republicată, în art. 121 alin. (1), prevede că *domeniul privat al unităților administrativ-teritoriale* este alcătuit din bunuri mobile și imobile, altele decât cele prevăzute la art. 120 alin. (1) din lege, intrate în proprietatea acestora prin modalitățile prevăzute de lege.

Bunurile ce fac parte din domeniul privat *sunt supuse dispozițiilor de drept comun*, dacă prin lege nu se prevede altfel[1]. Aceste bunuri pot fi înstrăinate (cu excepția restricțiilor prevăzute de lege) în condițiile dreptului comun.

În domeniul privat al unităților administrativ-teritoriale pot intra *donațiile și legatele cu sarcini*, numai dacă au fost acceptate cu aprobarea consiliului local sau, după caz, a consiliului județean, cu votul majorității consilierilor locali sau județeni, după caz, în funcție[2].

Așadar, *domeniul privat al statului și al unităților administrativ-teritoriale* este alcătuit din *bunurile aflate în proprietatea acestora, altele* decât cele care fac parte din domeniul public.

Vânzarea, concesionarea și închirierea se fac prin *licitație publică*, organizată în condițiile legii. Prin derogare de la această regulă, în cazul în care consiliile locale sau județene hotărăsc vânzarea unui teren aflat în *proprietatea privată a unității administrativ-teritoriale pe care sunt ridicate construcții*, constructorii de bună-credință ai acestora beneficiază de un drept de preemțiune la cumpărarea terenului aferent construcțiilor[3]. Prețul de vânzare se stabilește pe baza unui raport de evaluare, aprobat de consiliul local sau județean, după caz. Proprietarii construcțiilor sunt notificați în termen de 15 zile asupra hotărârii consiliului local sau județean și își pot exprima opțiunea de cumpărare în termen de 15 zile de la primirea notificării.

---

[1] Articolul 121 alin. (2) din Legea nr. 215/2001, republicată.
[2] Articolul 121 alin. (3) din Legea nr. 215/2001, republicată.
[3] Articolul 123 alin. (3) din Legea nr. 215/2001, republicată.

Capitolul al II-lea.
Domeniul public și domeniul privat în doctrina de specialitate. Definiții. Trăsături

§1. Problema domeniului public și privat în doctrina românească din perioada interbelică

281. Definirea instituției domeniului public și a domeniului privat a constituit una dintre preocupările legiuitorului și autorilor români de drept administrativ din perioada interbelică.

a) Într-o părere, domeniul era definit ca „totalitatea bunurilor mobile și imobile aparținând statului, județului sau comunei, întrebuințate pentru satisfacerea interesului general"[1]. Se distingeau *două categorii de domenii*, și anume *domeniul public* și *domeniul privat*, primul fiind supus regimului dreptului public, iar al doilea reglementărilor dreptului privat. Aparțineau domeniului public toate bunurile mobile și imobile afectate în mod direct unui serviciu public și utilizate de acesta pentru satisfacerea interesului general, bunurile fiind considerate inalienabile și imprescriptibile.

b) Un alt autor considera că *domeniul public* era constituit din totalitatea bunurilor mobile sau imobile, afectate în mod direct și nemijlocit funcționării serviciilor publice[2]. Fiind în legătură directă cu interesul general și public, acestor bunuri li se aplica un regim juridic special, adică erau inalienabile, imprescriptibile și insesizabile.

Domeniul privat era alcătuit din bunuri care nu erau afectate unui serviciu public și deci nu erau inalienabile și imprescriptibile.

c) Într-o altă părere, *domeniul administrativ* era constituit din bunurile ce compuneau patrimoniul administrației, nu și din drepturile subiective și valorile în numerar din patrimoniul acesteia[3]. *Domeniul administrativ* era împărțit în două categorii: *domeniul public* și *domeniul privat*. Din *domeniul public* făceau parte bunurile mobile și imobile ale administrației afectate unui interes general, fie că ele

---

[1] A se vedea *P. Negulescu*, Tratat de drept administrativ, p. 103. Teoria interesului general a fost susținută de autorul francez *Bonnard*, Précis de droit administratif, Paris, 1940, p. 533, citat de *L. Giurgiu*, Domeniul public, Ed. Tehnică, București, 1997, p. 17.

[2] A se vedea *C.G. Rarincescu*, op. cit., p. 208. În Franța, autorul *G. Jèze* a susținut teza după care aparțin domeniului public toate bunurile mobile și imobile afectate unui serviciu public, în Les pincipes généraux du droit administratif, 2e éd., tome 1, Paris, p. 245, citat de *L. Giurgiu*, op. cit., 1997, p. 26.

[3] A se vedea *E.D. Tarangul*, op. cit., p. 355.

erau destinate unui serviciu public (de exemplu, clădirile), fie uzului tuturor (drumurile, piețele, malul mării). *Domeniul privat* era alcătuit din bunurile mobile și imobile neafectate direct unui interes general și care, în principiu, erau administrate în conformitate cu normele dreptului civil[1].

În perioada interbelică, potrivit legislației și doctrinei de atunci, se distingeau un domeniu public al „statului", un domeniu public al „județelor", un domeniu public al „comunelor" și un domeniu public al „stabilimentelor publice".

Referitor la *inalienabilitatea* bunurilor domeniului public, explicată prin afectațiunea lor interesului general, s-a impus teoria potrivit căreia aceasta *nu este absolută*, ci relativă și limitată, și anume în determinarea gradului de inalienabilitate trebuia să se țină seama de importanța bunurilor, de scopul și importanța scopului de interes general în vederea căruia au fost ele afectate, precum și de natura bunurilor[2].

Astfel, deși în principiu, *bunurile imobile* erau socotite inalienabile, plecându-se de la ideea că o *parte a domeniului public* este destinată uzului tuturor, cu condiția respectării scopului afectat și dacă nu stingherește libera folosire a domeniului de către ceilalți, s-a admis *ocuparea temporară a domeniului public*, care se putea face pe baza unei promisiuni de ocupare temporară a domeniului public sau pe baza concesiunii[3].

Prin *ocuparea temporară a domeniului public* pe baza unei *permisiuni* – act administrativ unilateral – se accepta utilizarea privată a domeniului public și particularul putea face anumite lucrări (instalarea unor chioșcuri pentru ziare, a unor mese etc.), în schimbul plății unei sume de bani plătite administrației, numită redevență. Autoritatea administrativă putea revoca permisiunea dacă interesul public o cerea.

Concesionarea domeniului public intervenea ca urmare a *acordului de voință* între administrație și concesionar, prin care administrația se obliga să-i pună la dispoziția concesionarului o porțiune din domeniu public pe care acesta să-l folosească exclusiv și excepțional, iar concesionarul să-i plătească o anumită sumă de bani, o redevență[4].

Utilizarea domeniului public prin una sau cealaltă metodă era supusă unui regim juridic deosebit de dreptul comun (obligația beneficiarului de a plăti o taxă, redevență, dreptul administrației publice, în anumite condiții, de a putea revoca, în mod unilateral, concesiunea).

În sfârșit, era relevată și posibilitatea *utilizării directe* de către particulari a domeniului public, spre exemplu, dreptul de a circula, folosirea drumurilor, piețelor, dreptul de vizita muzeele etc.

---

[1] *Ibidem*.

[2] *E.D. Tarangul*, op. cit., p. 365.

[3] A se vedea *C.G. Rarincescu*, op. cit., p. 213-214.

[4] În opinia *prof. Tarangul*, concesionarea unei părți din domeniul public era considerată un „act juridic complex", alcătuit dintr-o parte contractuală și una reglementară, un contract administrativ (op. cit., p. 369, 418).

Bunurile mobile din domeniul public erau socotite, în principiu, alienabile (de pildă, băncile unei şcoli, mobilierul unei instituţii publice şi altele).

§2. Noţiunea domeniului public şi a domeniului privat în doctrina actuală din Franţa. Trăsături

282. Noţiunea domeniului public. În doctrina franceză actuală, într-o opinie, se subliniază dificultatea formulării unei definiţii generale pentru domeniul public.

Plecându-se de la datele jurisprudenţiale, se consideră că două condiţii trebuie simultan întrunite pentru ca un bun să facă parte din domeniul public, şi anume:

– bunul să aparţină unei colectivităţi publice;

– bunul trebuie să fie afectat anumitor scopuri[1].

a) *Bunul trebuie să aparţină unei persoane publice.* Toate colectivităţile teritoriale au un domeniu public. O primă regulă care se desprinde din jurisprudenţa constantă a Consiliului de Stat este *inexistenţa unui domeniu public în patrimoniul persoanelor private*[2]. Ca atare, regimul coproprietăţii este inconciliabil cu domenialitatea publică, poate face parte din domeniul public doar *acel bun care, în totalitatea sa, aparţine unei persoane publice.*

La întrebarea care sunt colectivităţile publice care pot să posede un domeniu public, se răspunde afirmativ pentru *colectivităţile publice teritoriale: stat, regiuni, departamente şi comune*[3].

În ceea ce priveşte existenţa domeniului public în *patrimoniul stabilimentelor publice*, în prezent, această teză este admisă atât de jurisprudenţă, cât şi de legiuitor[4].

b) *Bunul să fie afectat anumitor scopuri.* De la bun început se subliniază că, pentru a face parte din domeniul public, *bunurile* aparţinând persoanelor publice *trebuie să fie afectate unui interes general.*

Dacă pentru majoritatea autorilor din secolul al XIX-lea domenialitatea publică era rezervată pentru *bunurile nesusceptibile de a face parte din proprietatea privată şi care erau afectate folosinţei tuturor,* adică folosinţei publice, această concepţie restrictivă a domenialităţii publice este în prezent depăşită. Astfel, domeniul public nu se limitează doar la bunurile afectate folosinţei publice, ci *înglobează şi bunurile afectate serviciilor publice*[5].

---

[1] A se vedea *J. Dufau,* Le domaine public, cinquième édition, Le Moniteur, 2001, p. 26.

[2] *Idem,* p. 28.

[3] *J. Dufau,* op. cit., p. 34.

[4] *Ibidem. M. Waline* a fost primul autor care a susţinut că nu există nicio raţiune pentru ca stabilimentele publice să nu aibă un domeniu public (citat de *Y. Brard,* Domaines public et privé des personnes publiques, Dalloz, Paris, 1994, p. 33).

[5] Într-o altă părere, s-a arătat că a admite că toate bunurile afectate unui serviciu public fac parte din domeniul public ar duce la o extindere periculoasă a întinderii acestuia. Chiar dacă şi Consiliul de Stat a constat acest lucru, nu s-a oprit deocamdată la niciun criteriu

Cu alte cuvinte, se reia criteriul afectaţiunii bunului în folosul tuturor, dar se completează cu un al doilea criteriu, acela al afectaţiunii bunului unui serviciu public.

Se consideră, aşadar, că fac parte din domeniul public toate bunurile mobile sau imobile care sunt fie de uz public (străzi, cursuri de apă, malul mării), fie cele care sunt afectate unui serviciu public (căi ferate, construcţii militare, clădiri şi mobilier pentru administraţie)[1].

283. Domeniul privat este constituit din bunurile ce aparţin diverselor colectivităţi publice referitor la care nu îşi găsesc aplicare criteriile specifice domeniului public[2]. Astfel, *domeniul privat* cuprinde toate bunurile corporale care nu sunt afectate nici uzului public, nici serviciilor publice, dar care formează obiectul unei exploatări financiare din partea administraţiei, cum sunt păduri, dependinţe dezafectate ale domeniului public, bunuri funciare; în mod excepţional, anumite bunuri de uz public fac parte din domeniul privat, de pildă, drumuri rurale; în fine, anumite bunuri utilizate direct de către serviciile publice pot să facă parte din domeniul privat[3].

Regimul juridic al domeniului privat, fie că este vorba de achiziţionarea unor bunuri, de gestiunea ori de înstrăinarea lor, este dominat de regulile dreptului comun, chiar dacă se aplică şi unele reguli exorbitante de drept comun, prin care se urmăreşte protejarea veniturilor publice[4].

§3. Definiţii ale domeniului public în doctrina română actuală de drept administrativ. Trăsături

284. În doctrina română actuală de drept administrativ, autorii au încercat să surprindă chiar în definiţiile date domeniului public elementele de bază ale acestei importante instituţii.

Într-o opinie, se arată că „domeniul public poate fi definit ca totalitatea bunurilor mobile sau imobile aparţinând statului sau unităţilor administrativ-teritoriale, în regim de drept public, afectate unei folosinţe publice, ce se realizează direct sau prin intermediul unui serviciu public, determinate ca atare prin lege sau care, prin natura lor, sunt de uz sau de interes public"[5].

---

propus de doctrină pentru a se stabili care bunuri afectate serviciilor publice fac sau nu parte din domeniul public (a se vedea *Ph. Godfrin, M. Degoffe*, Droit administratif des biens, 8e éd., Sirey, Paris, 2007, p. 14).

[1] A se vedea *A. de Laubadère, J.Cl. Venezia, Y. Gaudemet*, op. cit., p. 195.

[2] *Idem*, p. 219.

[3] *A. de Laubadère, J.Cl. Venezia, Y. Gaudemet*, op. cit., p. 219-220.

[4] A se vedea *Ph. Godfrin, M. Degoffe*, op. cit., p. 16.

[5] *L. Giurgiu*, Domeniul public, op. cit., 1997, p. 54-55.

În altă părere, se susţine că „prin domeniu public înţelegem acele bunuri, publice sau private, care, prin natură ori prin dispoziţia expresă a legii, trebuie păstrate şi transmise generaţiilor viitoare, reprezentând valori destinate a fi folosite în interes public, direct sau prin intermediul unui serviciu public, şi supuse unui regim administrativ, respectiv unui regim mixt, în care regimul de putere este determinant, fiind în proprietatea sau, după caz, în paza persoanelor juridice de drept public"[1].

În ce ne priveşte, prin *domeniu public înţelegem totalitatea bunurilor mobile sau imobile aparţinând statului sau unităţilor administrativ-teritoriale, care prin dispoziţiile legii sau prin natura lor sunt de uz sau de interes public, folosite în mod direct de către public ori afectate unui serviciu public şi care se supun regimului juridic administrativ.*

Aşadar, bunurile din domeniul public sunt destinate unei *folosinţe de interes public*, care se realizează fie *direct* (drumurile, şoselele, plaja mării etc.), fie *prin intermediul unui serviciu public* organizat de administraţia publică sau de o structură privată autorizată de o autoritate a administraţiei publice.

Referitor la *corelaţia proprietate publică - domeniu public*, în doctrina de drept administrativ se susţin, în principal, două teze.

Conform primei teze, potrivit Constituţiei şi legislaţiei în vigoare, *sfera bunurilor aparţinând proprietăţii publice se identifică cu sfera bunurilor aparţinând domeniului public*, „fiind vorba, în mod implicit, *de noţiuni cu înţeles identic*"[2], idee la care ne raliem. Se mai adaugă faptul că în sfera largă a bunurilor proprietate privată există o serie de bunuri care *pot intra sub un regim domenial special*, fără a se caracteriza prin *inalienabilitate*, caracteristica principală a bunurilor domeniului public[3].

Potrivit cele de-a doua teze, în sfera domeniului public sunt cuprinse în primul rând *bunurile publice*, dar şi *bunurile proprietate privată* care au o semnificaţie deosebită sub aspect istoric, cultural etc., *fiind valori naţionale*, ale patrimoniului naţional[4]. În aceeaşi ordine de idei, se arată că *„bunurile proprietate privată care aparţin domeniului public sunt guvernate de un regim mixt*, un regim de putere care se suprapune peste regimul de drept comun şi care are preeminenţă"[5].

---

[1] *A. Iorgovan*, op. cit., vol. II, 2005, p. 173. La această definiţie se raliază şi autoarea *V. Vedinaş*, în op. cit., 2007 p. 203-204.

[2] *D. Apostol Tofan*, Corelaţia proprietate publică - domeniu public, potrivit Constituţiei şi legislaţiei în vigoare, partea a II-a, în Juridica nr. 1/2001, p. 5.

[3] *Ibidem.*

[4] A se vedea *A. Iorgovan*, op. cit., vol. II, 2005, p. 173; *V. Vedinaş*, op. cit., 2007, p. 203.

[5] *V. Vedinaş*, op. cit., 2007, p. 203.

Capitolul al III-lea.
Concepția Legii nr. 213/1998 privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia

285. Potrivit art. 1 din Legea nr. 213/1998, „legea domenială"[1] în vigoare, dreptul de proprietate aparține statului sau unităților administrativ-teritoriale, asupra bunurilor care, potrivit legii sau prin natura lor, sunt de uz sau de interes public.

286. Compunerea domeniului public. Domeniul public este alcătuit din:

– bunurile prevăzute la art. 136 alin. (3) din Constituție;

– bunurile stabilite în mod expres în anexa care face parte integrantă din prezenta lege;

– orice alte bunuri care, potrivit legii sau prin natura lor, sunt de uz sau de interes public și sunt dobândite de stat sau de unitățile administrativ-teritoriale prin modurile prevăzute de lege[2].

Domeniul public al statului este alcătuit din bunurile prevăzute la art. 136 alin. (3) din Constituție, din cele prevăzute la pct. I din anexă[3], precum și din alte bunuri de uz sau de interes public național declarate ca atare prin lege.

---

[1] Această denumire este folosită de prof. *A. Iorgovan* (op. cit., 2005, p. 209).

[2] Articolul 3 alin. (1) din Legea nr. 213/1998.

[3] Domeniul public al statului este alcătuit din următoarele bunuri: bogățiile de orice natură ale subsolului, în stare de zăcământ; spațiul aerian; apele de suprafață, cu albiile lor minore, malurile și cuvetele lacurilor, apele subterane, apele maritime interioare, faleza și plaja mării, cu bogățiile lor naturale și cu potențialul energetic valorificabil, marea teritorială și fundul apelor maritime, căile navigabile interioare; pădurile și terenurile destinate împăduririi, cele care servesc nevoilor de cultură, de producție ori de administrație silvică, iazurile, albiile pâraielor, precum și terenurile neproductive incluse în amenajamentele silvice, care fac parte din fondul forestier național și nu sunt proprietate privată; terenurile care au aparținut domeniului public al statului înainte de 6 martie 1945; terenurile obținute prin lucrări de îndiguiri, de desecări și de combatere a eroziunii solului; terenurile institutelor și stațiunilor de cercetări științifice și ale unităților de învățământ agricol și silvic, destinate cercetării și producerii de semințe și de material săditor din categoriile biologice și de animale de rasă; parcurile naționale; rezervațiile naturale și monumentele naturii; patrimoniul natural al Rezervației Biosferei Delta Dunării; resursele naturale ale zonei economice și ale platoului continental, împreună cu platoul continental; infrastructura căilor ferate, inclusiv tunelele și lucrările de artă; tunelele și casetele de metrou, precum și instalațiile aferente acestuia; drumurile naționale – autostrăzi, drumuri expres, drumuri naționale europene, principale, secundare; canalele navigabile, cuvetele canalului, construcțiile hidrotehnice aferente canalului, ecluzele, apărările și consolidările de maluri și de taluzuri, zonele de siguranță de pe malurile canalului, drumurile de acces și teritoriile pe care sunt realizate

Domeniul public al judeţelor este alcătuit din bunurile prevăzute la pct. II din anexă şi din alte bunuri de uz sau de interes public judeţean, declarate ca atare prin hotărâre a consiliului judeţean, dacă nu sunt declarate prin lege bunuri de uz sau de interes public naţional. Astfel, în domeniul public al judeţelor intră: terenurile şi clădirile în care îşi desfăşoară activitatea consiliul judeţean şi aparatul de specialitate al acestuia, precum şi instituţii publice de interes judeţean, cum sunt: biblioteci, muzee, spitale judeţene şi alte asemenea bunuri, dacă nu au fost declarate de uz sau de interes public naţional sau local; reţelele de alimentare cu apă realizate în sistem zonal sau microzonal, precum şi staţiile de tratare cu instalaţiile, construcţiile şi terenurile aferente acestora.

Domeniul public al comunelor, al oraşelor şi al municipiilor este alcătuit din bunurile prevăzute la pct. III din anexă şi din alte bunuri de uz sau de interes public local, declarate ca atare prin hotărâre a consiliului local, dacă nu sunt declarate prin lege bunuri de uz sau de interes public naţional ori judeţean. În sfera acestui domeniu public sunt enumerate: drumurile comunale, vicinale şi străzile; pieţele publice, comerciale, târgurile, oboarele şi parcurile publice, precum şi zonele de agrement; lacurile şi plajele care nu sunt declarate de interes public naţional sau judeţean; reţelele de alimentare cu apă, canalizare, termoficare, gaze, staţiile de tratare şi epurare a apelor uzate, cu instalaţiile, construcţiile şi terenurile aferente; terenurile şi clădirile în care îşi desfăşoară activitatea consiliul local şi primăria, precum şi instituţiile publice de interes local, cum sunt: teatrele,

---

acestea; reţelele de transport al energiei electrice; spectre de frecvenţă şi reţelele de transport şi de distribuţie de telecomunicaţii; canalele magistrale şi reţelele de distribuţie pentru irigaţii, cu prizele aferente; conductele de transport al ţiţeiului, al produselor petroliere şi al gazelor naturale; lacurile de acumulare şi barajele acestora, în cazul în care activitatea de producere a energiei electrice este racordată la sistemul energetic naţional, sau cele cu tranşe pentru atenuarea undelor de viitură; digurile de apărare împotriva inundaţiilor; lucrările de regularizare a cursurilor de ape; cantoanele hidrotehnice, staţiile hidrologice, meteorologice şi de calitate a apelor; porturile maritime şi fluviale, civile şi militare – terenurile pe care sunt situate acestea, diguri, cheiuri, pereuri şi alte construcţii hidrotehnice pentru acostarea navelor şi pentru alte activităţi din navigaţia civilă, bazine, acvatorii şi şenale de acces, drumuri tehnologice în porturi, monumente istorice aflate în porturi, cheiuri şi pereuri situate pe malul căilor navigabile, în afara incintelor portuare destinate activităţilor de navigaţie; terenurile destinate exclusiv instrucţiei militare; pichetele de grăniceri şi fortificaţiile de apărare a ţării; pistele de decolare, aterizare, căile de rulare şi platformele pentru îmbarcare-debarcare situate pe acestea şi terenurile pe care sunt amplasate; statuile şi monumentele declarate de interes public naţional; ansamblurile şi siturile istorice şi arheologice; muzeele, colecţiile de artă declarate de interes public naţional; terenurile şi clădirile în care îşi desfăşoară activitatea: Parlamentul, Preşedinţia, Guvernul, ministerele şi celelalte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale şi instituţiile publice subordonate acestora; instanţele judecătoreşti şi parchetele de pe lângă acestea; unităţi ale Ministerului Apărării Naţionale şi ale Ministerului de Interne, ale serviciilor publice de informaţii, precum şi cele ale Direcţiei generale a penitenciarelor; serviciile publice descentralizate ale ministerelor şi ale celorlalte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale, precum şi prefecturile, cu excepţia celor dobândite din venituri proprii extrabugetare, care constituie proprietatea privată a acestora.

bibliotecile, muzeele, spitalele, policlinicile şi altele asemenea; locuinţele sociale; statuile şi monumentele, dacă nu au fost declarate de interes public naţional: bogăţiile de orice natură ale subsolului, în stare de zăcământ, dacă nu au fost declarate de interes public naţional; terenurile cu destinaţie forestieră, dacă nu fac parte din domeniul privat al statului şi dacă nu sunt proprietatea persoanelor fizice ori a persoanelor juridice de drept privat; cimitirele orăşeneşti şi comunale.

În ceea ce priveşte *domeniul privat al statului sau al unităţilor administrativ-teritoriale*, acesta este alcătuit din bunuri aflate în proprietatea lor şi care nu fac parte din domeniul public. Asupra acestor bunuri statul sau unităţile administrativ-teritoriale au drept de proprietate privată. Dreptul de proprietate privată al statului sau al unităţilor administrativ-teritoriale asupra bunurilor din domeniul privat este *supus regimului juridic de drept comun*, dacă legea nu dispune altfel.

Conform art. 6 din Legea nr. 213/1998, fac parte din domeniul public sau privat al statului sau al unităţilor administrativ-teritoriale şi bunurile dobândite de stat în perioada 6 martie 1945 - 22 decembrie 1989, dacă au intrat în proprietatea statului în temeiul unui titlu valabil, cu respectarea Constituţiei, a tratatelor internaţionale la care România era parte şi a legilor în vigoare la data preluării lor de către stat. Bunurile preluate de stat fără un titlu valabil, inclusiv cele obţinute prin vicierea consimţământului, pot fi revendicate de foştii proprietari sau de succesorii acestora.

287. Dobândirea dreptului de proprietate publică are loc prin modalităţile prevăzute în art. 7 din lege, şi anume:

– pe cale naturală;

– prin achiziţii publice efectuate în condiţiile legii;

– prin expropriere pentru cauză de utilitate publică;

– prin acte de donaţie sau legate acceptate de Guvern, de consiliul judeţean sau de consiliul local, după caz, dacă bunul în cauză intră în domeniul public;

– prin trecerea unor bunuri din domeniul privat al statului sau al unităţilor administrativ-teritoriale în domeniul public al acestora, pentru cauză de utilitate publică;

– prin alte moduri prevăzute de lege.

Trecerea bunurilor din domeniul privat al statului sau al unităţilor administrativ-teritoriale în domeniul public al acestora, *pentru cauză de utilitate publică*, se face, după caz, prin hotărâre a Guvernului, a consiliului judeţean, respectiv a Consiliului General al Municipiului Bucureşti ori a consiliului local.

Ni se pare binevenită precizarea expresă din art. 8 alin. (2), în sensul că *hotărârea de trecere a bunurilor poate fi atacată*, în condiţiile legii, *la instanţa de contencios administrativ competentă* în a cărei rază teritorială se află bunul.

În continuare se precizează că trecerea în domeniul public a unor bunuri din patrimoniul societăţilor comerciale, la care statul sau o unitate administrativ-teritorială este acţionar, se poate face *numai cu plată* şi *cu acordul* adunării generale a acţionarilor societăţii comerciale respective. În lipsa acordului menţionat, bunurile societăţii comerciale respective pot fi trecute în domeniul public numai prin proce-

dura exproprierii pentru cauză de utilitate publică și după o justă și prealabilă despăgubire.

Trecerea unui bun din domeniul public al statului în domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale se face *la cererea* consiliului județean, respectiv a Consiliului General al Municipiului București sau a consiliului local, *prin hotărâre a Guvernului.*

Trecerea unui bun din domeniul public al unei unități administrativ-teritoriale în domeniul public al statului se face *la cererea* Guvernului, *prin hotărâre a consiliului județean,* respectiv a Consiliului General al Municipiului București *sau a consiliului local.*

Potrivit „dreptului comun domenial", dreptul de proprietate publică *încetează* dacă bunul a pierit ori dacă a fost trecut în domeniul privat[1]. *Trecerea din domeniul public în domeniul privat* se face, după caz, prin *hotărâre a Guvernului, a consiliului județean,* respectiv a *Consiliului General al Municipiului București sau a consiliului local,* dacă prin Constituție sau prin lege nu se dispune altfel[2]. Hotărârea de trecere a bunului în domeniul privat *poate fi atacată la instanța de contencios administrativ* competentă în a cărei rază teritorială se află bunul.

288. Regimul juridic special de drept public este reglementat în art. 11 din Legea nr. 213/1998.

Astfel, *bunurile din domeniul public sunt inalienabile, insesizabile și imprescriptibile.* Acestea sunt trăsăturile sau principiile care caracterizează domeniul public.

a) Referitor la *inalienabilitate,* se precizează că, dată fiind destinația proprietății publice, uzul public sau interesul public, precum și necesitatea conservării și transmiterii lor pentru generațiile viitoare, ele nu pot fi înstrăinate[3]. În schimb, bunurile din domeniul public *pot fi date numai în administrare, concesionate sau închiriate,* în condițiile legii.

b) *Insesizabilitatea* se referă la faptul că bunurile proprietate publică nu pot fi urmărite de creditori, în vederea realizării creanțelor lor, prin executare silită[4]. În art. 11 lit. b) din Legea nr. 213/1998 se arată că bunurile nu pot fi supuse executării silite și asupra lor nu se pot constitui garanții reale.

După cum s-a subliniat, inalienabilitatea și imprescriptibilitatea sunt consecințe directe ale afectării bunului unui scop de interes general, ca atare, aceste principii se aplică *numai atât timp cât bunurile rămân afectate*[5]. Astfel, autoritatea administrativă competentă poate ca, printr-o *decizie de dezafectare,* să le retragă scopului pentru care au fost afectate.

---

[1] *A. Iorgovan,* op. cit., 2005, p. 209.
[2] Articolul 10 alin. (2) din Legea nr. 213/1998.
[3] A se vedea *A. Iorgovan,* op. cit., 2005, p. 210.
[4] A se vedea *I. Nicola,* op. cit, p. 87.
[5] *E.D. Tarangul,* op. cit., p. 364.

c) *Imprescriptibilitatea*, adică bunurile din domeniul public nu pot fi dobândite prin prescripţie. Cât priveşte bunurile din domeniul privat al statului sau al unităţilor administrativ-teritoriale, prescripţia operează în aceleaşi condiţii ca şi în cazul bunurilor particularilor.

Din punct de vedere al prescripţiei extinctive, titularii bunurilor din domeniul public le pot recupera oricând şi fără nicio obligaţie de despăgubire, iar cât priveşte prescripţia achizitivă, nu se pot dobândi asemenea bunuri prin uzucapiune sau pe calea posesiei de bună-credinţă[1].

289. Darea în administrare. Bunurile din domeniul public pot fi date, după caz, în *administrarea regiilor autonome, a prefecturilor, a autorităţilor administraţiei publice centrale şi locale*, a altor instituţii publice de interes naţional, judeţean sau local.

Darea în administrare se realizează, după caz, prin *hotărâre a Guvernului* sau *a consiliului judeţean*, respectiv *a Consiliului General al Municipiului Bucureşti* sau *a consiliului local*.

Titularul dreptului de administrare poate să posede, să folosească şi să dispună de acesta, în condiţiile actului prin care i-a fost dat bunul în administrare.

Dreptul de administrare *poate fi revocat* numai *dacă titularul său nu îşi exercită drepturile şi nu îşi execută obligaţiile născute din actul de transmitere*[2].

Potrivit legii, în litigiile privitoare la dreptul de administrare, în instanţă *titularul acestui drept* va sta în nume propriu. În litigiile referitoare la dreptul de proprietate asupra bunului, titularul dreptului de administrare are obligaţia să arate instanţei cine este titularul dreptului de proprietate, potrivit prevederilor Codului de procedură civilă. Dacă prin neîndeplinirea acestei obligaţii se cauzează prejudicii, *titularul dreptului de administrare* va răspunde în condiţiile legii. De asemenea, neîndeplinirea acestei obligaţii poate atrage revocarea dreptului de administrare.

În litigiile privitoare la dreptul de administrare, *statul este reprezentat de Ministerul Finanţelor*, iar *unităţile administrativ-teritoriale de către consiliile judeţene, de Consiliul General al Municipiului Bucureşti* sau *de consiliile locale*, care dau mandat scris, în fiecare caz, preşedintelui consiliului judeţean sau primarului. Acesta poate desemna un alt funcţionar de stat sau un avocat care să-l reprezinte în faţa instanţei[3].

Mai trebuie menţionat că cele de mai sus îşi găsesc aplicare şi în litigiile privitoare la dreptul de concesiune, închiriere sau la dreptul de proprietate asupra bunurilor concesionate sau închiriate.

290. Închirierea bunurilor proprietate publică a statului sau a unităţilor administrativ-teritoriale *se aprobă*, după caz, *prin hotărâre a Guvernului, a con-*

[1] A se vedea *L. Giurgiu*, op. cit., p. 71; *D. Apostol Tofan*, op. cit., vol. II, 2004, p. 129; *V. Vedinaş*, op. cit., 2007, p. 224.

[2] Articolul 12 alin. (3) din Legea nr. 213/1998.

[3] Articolul 12 alin. (5) din Legea nr. 213/1998.

siliului județean, a Consiliului General al Municipiului București sau a consiliului local.

Contractul de închiriere se poate încheia, după caz, cu orice persoană fizică sau juridică, română sau străină, *de către titularul dreptului de proprietate sau de administrare.* Contractul de închiriere trebuie să cuprindă clauze de natură să asigure exploatarea bunului închiriat, potrivit specificului acestuia.

Concesionarea sau închirierea bunurilor proprietate publică se face prin *licitație publică,* în condițiile legii[1]. Sumele încasate din închirierea sau din concesionarea bunurilor proprietate publică se fac, după caz, venit la bugetul de stat sau la bugetele locale.

291. Conform art. 17 din lege, *statul și unitățile administrativ-teritoriale pot da imobile din patrimoniul lor, în folosință gratuită,* pe termen limitat, persoanelor juridice fără scop lucrativ care desfășoară activitate de binefacere sau de utilitate publică ori servicii publice.

292. Evidența contabil-financiară a bunurilor care alcătuiesc domeniul public al statului și al unităților administrativ-teritoriale se ține distinct în contabilitate, potrivit normelor metodologice elaborate de Ministerul Finanțelor și aprobate prin hotărâre a Guvernului.

Ministerele, celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, autoritățile publice centrale, consiliile județene, Consiliul General al Municipiului București și consiliile locale, după caz, sunt obligate să facă înregistrarea operațiunilor de modificare a regimului juridic al bunurilor din domeniul public al statului sau al unităților administrativ-teritoriale.

Litigiile cu privire la delimitarea domeniului public al statului, județelor, comunelor, orașelor sau al municipiilor sunt de *competența instanțelor de contencios administrativ.*

[1] Articolul 15 din Legea nr. 213/1998.

Capitolul al IV-lea.
Regimul juridic al bunurilor din domeniul public și privat de interes local potrivit Legii nr. 215/2001

293. Consiliile locale și consiliile județene hotărăsc ca bunurile ce aparțin *domeniului public sau privat*, de interes local sau județean, după caz, *să fie date în administrarea regiilor autonome și instituțiilor publice, să fie concesionate ori să fie închiriate*[1].

Observăm că legiuitorul a reglementat trei modalități identice pentru utilizarea bunurilor ce compun domeniul public sau privat al unităților administrativ-teritoriale de către regiile autonome și instituțiile publice: *darea în administrare, concesionarea* și *închirierea*.

În schimb, *numai bunurile din domeniul privat al unităților administrativ-teritoriale pot fi înstrăinate prin vânzare*, ca urmare a hotărârii aceloraşi autorități. Consiliile locale și județene hotărăsc cu privire la *cumpărarea unor bunuri ori la vânzarea bunurilor ce fac parte din domeniul privat de interes local sau județean*, în condițiile legii.

Vânzarea, concesionarea și închirierea se fac prin licitație publică, organizată în condițiile legii[2].

O altă prevedere a legii privește obligația *inventarierii anuale a tuturor bunurilor* aparținând unităților administrativ-teritoriale[3], adică atât cele ce fac parte din domeniul public, cât și cele din domeniul privat.

Consiliilor locale și județene li se prezintă anual un raport asupra situației gestionării bunurilor, de către primar, respectiv de către președintele consiliului județean.

În art. 124 din Legea nr. 215/2001, republicată, se prevede posibilitatea pentru consiliile locale și județene de *a da în folosință gratuită*, pe *termen limitat*, bunuri mobile și imobile proprietate publică sau privată locală ori județean, după caz, *persoanelor juridice fără scop lucrativ, care desfășoară activități de binefacere sau de utilitate publică ori serviciilor publice*.

---

[1] Articolul 123 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, republicată.
[2] Articolul 123 alin. (2) din Legea nr. 215/2001, republicată.
[3] Articolul 124 din Legea nr. 215/2001, republicată.

Capitolul al V-lea.
Clasificarea domeniului public

294. În literatura noastră recentă de drept administrativ, ținându-se seama de clasificările domeniului public făcute de doctrina din perioada interbelică, bunurile domeniale au fost clasificate în mai multe categorii, în funcție de următoarele criterii[1]:

A. Din punct de vedere al interesului pe care îl prezintă:

– domeniul public de interes național sau domeniul public național;

– domeniul public de interes județean sau domeniul public județean;

– domeniul public de interes comunal sau domeniul public comunal.

B. Din punct de vedere al modului de determinare:

– bunuri ale domeniului public nominalizate de Constituție;

– bunuri ale domeniului public nominalizate de lege;

– bunuri ale domeniului public nominalizate de autoritățile administrației publice, în baza criteriilor din Constituție și legi.

C. Din punctul de vedere al modului de încorporare:

– domeniul public natural, încorporarea bunurilor în cadrul său rezultând dintr-un fapt natural;

– domeniul public artificial, adică încorporarea bunurilor în acesta se datorează unei intervenții a omului.

D. Din punctul de vedere al modului de utilizare de către public:

– bunuri utilizate direct (de pildă, țărmul mării, plaja, șoselele, piețele publice);

– bunuri utilizate indirect, prin intermediul unui serviciu public (spre exemplu, mesele în piețe și hale, locurile de înmormântare în cimitire).

E. Din punctul de vedere al serviciului public organizat:

– bunuri care sunt puse în valoare prin serviciul public;

– bunuri care mijlocesc realizarea unui serviciu public.

---

[1] Cu privire la această clasificare, a se vedea: *L. Giurgiu*, op. cit., p. 55 și urm.; *A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 204-205.

BCU "LUCIAN BLAGA" CENTRU UNIVERSITAR LIBRARY

F. Din punctul de vedere al naturii bunurilor:

– domeniul public terestru (căile de comunicaţie şi instalaţiile aferente, terenurile afectate utilităţilor publice, rezervaţiile şi monumentele naturii etc.);

– domeniul public maritim (marea teritorială, apele maritime interioare, ţărmurile mării, resursele naturale ale zonei economice şi ale platoului continental, porturile maritime);

– domeniul public fluvial (apele de suprafaţă – fluvii, râuri, canale şi lacuri navigabile etc., şi apele subterane – izvoare de apă potabilă, izvoare de apă minerală etc.);

– domeniul public aerian (spaţiul aerian cuprins în limitele şi deasupra României);

– domeniul public cultural (obiecte de artă – picturi, sculpturi etc., lucrări arhitectonice – curţi, palate, cetăţi etc., vestigii arheologice, monumente, ansambluri şi situri istorice etc. şi orice bun mobil şi imobil care intră în patrimoniul cultural-naţional);

– domeniul public militar (cazărmile, cazematele, zidurile de apărare etc.).

BCU IAŞI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul al VI-lea.
Procedee de drept public privind constituirea domeniului public

§1. Exproprierea pentru cauză de utilitate publică

295. Exproprierea pentru cauză de utilitate publică constă într-un ansamblu de acte şi operaţiuni administrative şi jurisdicţionale, prin intermediul cărora statul sau autorităţi ale administraţiei publice locale *impun transferul forţat, în beneficiul lor, al proprietăţii unor bunuri imobile aparţinând persoanelor fizice ori persoanelor juridice cu sau fără scop lucrativ, precum şi a celor aflate în proprietatea privată a comunelor, oraşelor, municipiilor şi judeţelor, în scopul de utilitate publică şi în schimbul unei indemnizaţii juste şi prealabile*[1].

Articolul 44 alin. (3) din Constituţie prevede: „Nimeni nu poate fi expropriat decât pentru o cauză de utilitate publică, *stabilită potrivit legii, cu dreaptă şi prealabilă despăgubire*" (s.n.).

Conform alin. (4) al art. 44, sunt interzise naţionalizarea sau orice alte măsuri de trecere silită în proprietate publică a unor bunuri pe baza apartenenţei sociale, etnice, religioase, politice sau de altă natură discriminatorie a titularilor.

În alin. (6) al aceluiaşi articol se precizează că despăgubirile se stabilesc de comun acord cu proprietarul sau, în caz de divergenţă, prin justiţie.

296. În aplicarea textelor Legii fundamentale a fost adoptată Legea nr. 33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică[2], ce cuprinde dispoziţii cu caracter general referitoare la: utilitatea publică şi declararea ei; măsuri premergătoare exproprierii; exproprierea şi stabilirea despăgubirilor; plata despăgubirilor şi punerea în posesie a expropriatorului; dispoziţii finale.

Pot fi expropriate *bunurile imobile proprietatea persoanelor fizice sau a persoanelor juridice cu sau fără scop lucrativ, precum şi cele aflate în proprietatea privată a comunelor, oraşelor, municipiilor şi judeţelor*[3].

Cei interesaţi pot conveni atât asupra modalităţii de transfer al dreptului de proprietate, cât şi asupra cuantumului şi naturii despăgubirii, cu respectarea dispozi-

---

[1] *L. Giurgiu*, Consideraţii în legătură cu Legea nr. 33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, în Dreptul nr. 2/1995, p. 17-23; *L. Pop*, Dreptul de proprietate şi dezmembrămintele sale, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1996, p. 41 şi urm.

[2] M. Of. nr. 139 din 2 iunie 1994.

[3] Articolul 2 din Legea nr. 33/1994.

ţiilor legale privind condiţiile de fond, de formă şi de publicitate, *fără a se declanşa procedura de expropriere propriu-zisă.*

297. Principiile care se desprind din întreaga reglementare sunt următoarele:
– exproprierea este un *procedeu specific dreptului public,* de achiziţie forţată a unor bunuri imobile necesare pentru executarea unor lucrări de interes naţional sau local;
– exproprierea poate fi hotărâtă numai pentru *o cauză de utilitate publică;*
– exproprierea se realizează numai conform unei *proceduri speciale şi după o dreaptă şi prealabilă despăgubire, stabilită prin hotărâre judecătorească.*

298. Procedura exproprierii pentru cauză de utilitate publică cuprinde *două faze distincte*: prima administrativă, iar a doua judiciară[1].
În cele ce urmează, ne vom opri, cu precădere, asupra *fazei administrative.*

299. Utilitatea publică şi declararea ei. Conform art. 3 din Legea nr. 33/1994, instanţele judecătoreşti vor putea hotărî exproprierea *numai după ce utilitatea publică a fost declarată* potrivit dispoziţiilor legale în vigoare.
În art. 6 sunt prevăzute lucrările care sunt de utilitate publică. De exemplu, prospecţiunile şi explorările geologice; instalaţiile pentru producerea energiei electrice; extracţia şi prelucrarea substanţelor minerale utile; căile de comunicaţii; clădirile şi terenurile necesare construcţiilor de locuinţe sociale şi altor obiective sociale de învăţământ, sănătate, cultură, sport, protecţie socială, precum şi de administraţie publică şi pentru autorităţile judecătoreşti etc.
Utilitatea publică se declară de către *Guvern* pentru lucrările de interes naţional şi de *consiliile judeţene şi cel al municipiului Bucureşti* pentru lucrările de interes local.
Pentru lucrările de interes local care se desfăşoară pe teritoriul mai multor judeţe, utilitatea publică este declarată de *o comisie* compusă din preşedinţii consiliilor judeţene respective, iar dacă aceştia nu ajung la un acord, utilitatea publică se declară de Guvern.
Pentru orice alte lucrări decât cele prevăzute în art. 6, *utilitatea publică se declară pentru fiecare caz în parte prin lege. Tot numai prin lege* se poate declara utilitatea publică în situaţii excepţionale, în situaţiile în care – indiferent de natura lucrurilor – sunt supuse exproprierii lăcaşuri de cult, monumente, ansambluri şi situri istorice, cimitire, alte aşezăminte de valoare naţională deosebită ori localităţi urbane sau rurale în întregime.
Declararea utilităţii publice se face *numai după efectuarea unei cercetări prealabile* de către comisii numite de Guvern, pentru lucrările de interes naţional, şi de către comisii numite de preşedintele consiliului judeţean sau de primarul general al municipiului Bucureşti, pentru lucrările de interes local.

---

[1] Cu privire la cele două faze ale exproprierii pentru utilitate publică în Franţa, a se vedea *G. Dupuis, M.-J. Guédon, P. Chrétien,* op. cit., 1999, p. 364-365.

Cercetarea prealabilă va stabili dacă există elemente care să justifice interesul național sau local, avantajele economico-sociale, ecologice etc. care susțin necesitatea lucrărilor și că nu pot fi realizate pe alte căi decât prin expropriere, precum și încadrarea în planurile de urbanism și amenajare a teritoriului. Rezultatul cercetării prealabile va fi consemnat într-un *proces-verbal*, ce se va înainta Guvernului sau, după caz, consiliului județean, respectiv consiliului local al municipiului București.

Conform art. 11 din Legea nr. 33/1994, actul de declarare a utilității publice de interes național se aduce la cunoștința publică prin afișare la sediul consiliului local în a cărui rază teritorială este situat imobilul și prin publicarea în Monitorul Oficial al României, iar actul de declarare a utilității publice de interes local se afișează la sediul consiliului local în a cărui rază este situat imobilul și se publică în presa locală.

Așadar, declarația de utilitate publică va fi elaborată numai după îndeplinirea tuturor cerințelor legale, altfel aceasta va putea fi anulată și toate actele posterioare acesteia vor fi și ele lovite de nulitate[1].

După cum s-a subliniat în doctrină, *declarația de utilitate publică întrunește trăsăturile caracteristice ale unui act administrativ*, condiție care declanșează procedura exproprierii[2] și, ca atare, actele prin care se declară utilitatea publică vor putea fi controlate pe baza Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004.

300. Măsuri premergătoare exproprierii. După declararea utilității publice, expropriatorul imobilului va executa planurile cuprinzând terenurile și construcțiile propuse spre expropriere, cu indicarea numelui proprietarilor, precum și a ofertelor de despăgubire.

Expropriator este statul, prin organismele desemnate de Guvern, pentru lucrările de interes național, și *județele, municipiile, orașele și comunele*, pentru lucrările de interes local.

Propunerile de expropriere a imobilelor și procesul-verbal prevăzut de art. 10 alin. (2) *se vor notifica* persoanelor fizice sau juridice titulari de drepturi reale, *în termen de 15 zile de la publicare.*

În legătură cu propunerile de expropriere, proprietarii și titularii altor drepturi reale asupra imobilelor în cauză pot face *întâmpinare* în termen de 45 de zile de la data notificării[3].

Întâmpinările se soluționează în termen de 30 de zile de o *comisie* stabilită în condițiile precizate de art. 15 din Legea nr. 33/1994, alcătuită, printre alții, din 3

---

[1] A se vedea *Ph. Godfrin, M. Degoffe*, op. cit., 2007, 402. Autorii arată că în Franța grija de a proteja mediul înconjurător a determinat legiuitorul să pretindă ca, înainte de realizarea anumitor lucrări sau amenajări, acestea să fie dezbătute public și doar după această anchetă publică să se întocmească proiectul respectivei lucrări. Se consideră că aceste noi exigențe pot să interfereze cu dreptul de a expropria (op. cit., p. 402).

[2] A se vedea *L. Giurgiu*, op. cit., p. 117.

[3] Articolul 14 alin. (1) din Legea nr. 33/1994.

proprietari de imobile din municipiul, oraşul sau comuna în care sunt situate imobilele propuse pentru expropriere, alţii decât cei în cauză, rudele şi afinii lor până la al patrulea grad inclusiv, precum şi *primarul* localităţii. Decizia comisiei se ia prin *vot secret*. În caz de paritate a voturilor, votul primarului este preponderent.

În urma deliberării, comisia poate să accepte punctul de vedere al expropriatorului sau îl poate respinge şi va consemna aceasta într-o *hotărâre motivată*[1]. Comisia va consemna, dacă este cazul, şi învoiala dintre părţi sub semnătura acestora.

Alcătuirea acestor comisii, competenţa lor, modul de adoptare a deciziilor le conferă caracterul de organe administrativ-jurisdicţionale, iar hotărârile comisiilor care se comunică părţilor în 15 zile de la adoptare trebuie socotite *acte administrativ-jurisdicţionale*, susceptibile de a fi atacate la instanţele de contencios administrativ conform Legii nr. 554/2004[2].

În cazul în care comisia respinge propunerile expropriatorului, acesta are posibilitatea să vină cu noi propuneri, iar dacă şi noile propuneri sunt respinse, expropriatorul, precum şi proprietarii sau celelalte persoane titulare de drepturi reale asupra imobilului propus spre expropriere pot contesta hotărârea comisiei la curtea de apel în raza căreia se află situat imobilul, în termen de 15 zile de la comunicare, potrivit prevederilor Legii nr. 554/2004[3].

301. Faza judecătorească. Exproprierea şi stabilirea despăgubirilor. În conformitate cu textul art. 21 din lege, soluţionarea cererilor de expropriere este de *competenţa tribunalului din judeţul (sau cel al municipiului Bucureşti) pe raza căruia este situat imobilul* propus pentru expropriere. Tribunalul va fi sesizat de către expropriator pentru a se pronunţa cu privire la expropriere, în cazul în care nu s-a făcut întâmpinare împotriva propunerii de expropriere sau dacă această cale de atac a fost respinsă în condiţiile art. 18.

În cazul în care părţile se învoiesc în faţa instanţei asupra exproprierii şi asupra despăgubirii, aceasta va lua act de învoială şi va pronunţa o hotărâre definitivă.

Atunci când părţile sau numai unele dintre ele se învoiesc doar cu privire la expropriere, dar nu şi asupra despăgubirii, instanţa va lua act de învoială şi va stabili despăgubirea[4].

Pentru stabilirea despăgubirilor, instanţa va constitui o *comisie de experţi* compusă dintr-un expert numit de instanţă, unul desemnat de expropriator şi un al treilea din partea persoanelor care sunt supuse exproprierii.

---

[1] Articolul 18 alin. (1) din Legea nr. 33/1994.

[2] În acest sens, în perioada de aplicare a Legii nr. 29/1990, a se vedea *L. Giurgiu*, op. cit., p. 119.

[3] Articolul 20 alin. (1) din Legea nr. 33/1994.

[4] Articolul 24 alin. (2) din Legea nr. 33/1994.

302. Transferul dreptului de proprietate asupra bunurilor supuse exproprierii în patrimoniul expropriatorului se produce îndată ce *obligaţiile impuse lui prin hotărâre judecătorească au fost îndeplinite*[1].

Dacă bunurile imobile expropriate *nu au fost utilizate în termen de 1 an* potrivit *scopului* pentru care au fost preluate de la expropriat, respectiv lucrările nu au fost începute, *foştii proprietari pot să ceară retrocedarea lor*[2], dacă nu s-a făcut o nouă declarare de utilitate publică. Cererea de retrocedare se va adresa tribunalului, care, verificând temeiurile acesteia, va putea dispune retrocedarea.

303. Pe baza jurisprudenţei Curţii Europene a Drepturilor Omului privind termenul rezonabil în „materie civilă", în doctrină s-a arătat că instanţa europeană a admis că procedurile naţionale de expropriere pot prezenta o anumită complexitate, dat fiind că în unele sisteme de drept ale statelor contractante competenţa soluţionării litigiilor în materie poate aparţine jurisdicţiei administrative, când este vorba de derularea operaţiunilor de expropriere, şi jurisdicţiei judiciare, când sunt discutate transferul dreptului de proprietate, fixarea indemnizaţiei de expropriere şi, în general, toate problemele privitoare la atingerea dreptului de proprietate[3].

§2. Rechiziţiile

304. Rechiziţia este un procedeu de achiziţie forţată, de regulă, a bunurilor mobile aparţinând unor persoane fizice şi persoane juridice. Prin acest procedeu, administraţia publică, în numele interesului general, impune, în mod unilateral, transferul dreptului de proprietate asupra acestor bunuri, precum şi cuantumul despăgubirilor în împrejurări speciale în care interesele ţării sau siguranţa statului o impun.

Sediul materiei îl constituie Legea nr. 132/1997 privind rechiziţiile de bunuri şi prestările de servicii în interes public[4], modificată prin Legea nr. 410/2004[5].

---

[1] Pentru detalii despre faza judecătorească, a se vedea: *L. Pop*, op. cit., p. 46-48; *Fl. Baias, B. Dumitrache*, Discuţii pe marginea Legii nr. 33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, în Dreptul nr. 4/1995, p. 27.

[2] În ce priveşte imobilele expropriate prin decrete adoptate anterior intrării în vigoare a Legii nr. 33/1994, în practica instanţei supreme s-a decis că nu se poate dispune retrocedarea, chiar dacă a trecut mai mult de 1 an de la expropriere fără ca lucrările să fi fost executate, deoarece principiile care guvernează aplicarea legilor în timp se opun aplicării prevederilor art. 35 şi la aceste situaţii (a se vedea C.S.J., Secţia civilă, decizia nr. 2255/1996, citată de *E. Chelaru*, Efectele juridice ale exproprierii pentru cauză de utilitate publică, în Dreptul nr. 4/1998, p. 18-19).

[3] În acest sens, a se vedea *C. Bîrsan*, Convenţia europeană drepturilor omului. Comentariu pe articole. Vol. I. Drepturi şi libertăţi, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2005, p. 537-538.

[4] M. Of. nr. 161 din 18 iulie 1997.

[5] M. Of. nr. 986 din 27 octombrie 2004.

305. În concepția acestei legi, rechiziția de bunuri și prestările de servicii reprezintă măsura cu caracter excepțional prin care autoritățile publice împuternicite de lege obligă agenții economici, instituțiile publice, precum și alte persoane juridice și fizice la *cedarea temporară* a unor bunuri mobile sau imobile[1]. După cum se observă, rechiziția privește atât bunurile mobile, cât și cele imobile.

Potrivit art. 2 alin. (1) din Legea nr. 132/1997, modificată, bunurile rechiziționate sunt puse la dispoziția forțelor destinate apărării naționale sau a autorităților publice, la declararea mobilizării parțiale sau totale a forțelor armate ori a stării de război, la instituirea stării de asediu sau de urgență, atât pentru prevenirea, localizarea, înlăturarea urmărilor unor dezastre, cât și pe timpul acestor situații.

Bunurile consumptibile și cele perisabile *pot fi rechiziționate definitiv*, cu *plata despăgubirilor* prevăzute de lege.

Cetățenii apți de muncă pot fi chemați pentru prestări de servicii în interes public, constând în efectuarea unor lucrări sau desfășurarea unor activități în situațiile prevăzute la alin. (1).

306. Rechizițiile de bunuri și prestările de servicii în interes public se fac în scopul:

– rezolvării problemelor materiale de orice natură, asigurării de mână de lucru și de cartiruire sau cazare, necesare forțelor destinate apărării, autorităților publice, sinistraților, refugiaților, populației afectate de consecințele războiului și prizonierilor de război;

– funcționării agenților economici și instituțiilor publice;

– funcționării și exploatării sistemelor de telecomunicații și căilor de comunicații.

307. Rechiziționarea de bunuri și chemarea persoanelor fizice pentru prestări de servicii în interes public *se dispun de următoarele autorități*[2]:

a) la declararea mobilizării parțiale sau totale, precum și a stării de război, prin *decretul de declarare* emis de Președintele României;

b) la instituirea stării de sediu sau de urgență, prin *decretul de instituire* emis de Președintele României;

c) în cazul prevenirii, localizării și înlăturării urmărilor unor dezastre, prin *hotărâre a Guvernului* sau prin *ordine ale prefecților*.

Bunurile ce se pot rechiziționa sunt prevăzute expres în art. 5 din lege[3].

---

[1] Articolul 1 din Legea nr. 132/1997, modificată.

[2] Articolul 4 din Legea nr. 132/1997, modificată.

[3] Potrivit acestui articol, se pot rechiziționa: mijloace de transport cu tracțiune animală, auto, feroviare, aeriene și navale, instalații portuare și dane; sisteme, instalații și tehnică de aerodrom, de comunicații și de telecomunicații; surse de alimentare energetică; tehnică de calcul; tehnică și materiale topografice, tipografice, audiovizuale, de construcții și de căi ferate; carburanți, lubrifianți, utilaje și materiale pentru transportul și depozitarea acestora; clădiri, terenuri; piese de schimb și materiale pentru întreținere și reparații; utilaje și materia-

Potrivit art. 6, autoritățile administrative care au competența rechiziționării bunurilor și chemării persoanelor fizice pentru prestări de servicii în interes public sunt *centrele militare*, în caz de mobilizare sau de război, precum și *prefectul*, pentru prevenirea, localizarea și înlăturarea urmărilor unor dezastre[1].

Agenții economici, instituțiile publice și celelalte persoane juridice țin evidența bunurilor rechiziționabile pe care le au în proprietate sau în folosință legală, conform normelor prevăzute de lege privind evidența bunurilor din patrimoniul lor. Evidența bunurilor supuse rechiziției, aflate în proprietatea persoanelor fizice, se ține de către autoritățile administrației publice locale[2].

308. Rechiziția bunurilor este posibilă numai în baza ordinului de predare emis de autoritățile militare, prevăzute la art. 6 din lege, *care se înmânează proprietarului sau deținătorului legal* de către delegatul centrului militar, al autorităților administrației publice locale, al poliției sau al unității beneficiare, după caz[3].

La predarea bunurilor rechiziționate se încheie un *proces-verbal*, în care este înscrisă, pe lângă datele de identificare menționate în ordinul de predare, și *valoarea bunurilor la data rechiziției.*

Înștiințarea persoanelor fizice despre prestările de servicii în interes public se face prin *ordin individual sau colectiv.*

309. Proprietarii bunurilor rechiziționate au dreptul la despăgubiri[4], stabilite în conformitate cu dispozițiile Legii nr. 132/1997, modificată.

Pentru stabilirea cantităților de bunuri rechiziționabile, a despăgubirilor, precum și pentru soluționarea litigiilor care derivă din executarea rechizițiilor, s-au înființat și funcționează *comisii mixte de rechiziții*[5] și *Comisia Centrală de Rechiziții*[6].

---

le pentru dotarea atelierelor de reparații; articole de echipament, de protecție, de regie, de gospodărire și de igienă personală; alimente și materiale pentru preparat, servit, distribuit și transportat hrana; animale; furaje; tehnică, aparatură și materiale sanitar-veterinare.

Nimeni nu poate fi obligat să dea un bun, dacă în momentul cererii nu îl are în posesie sau în folosință legală.

[1] Rechiziționarea navelor, a mijloacelor plutitoare și portuare se face de către Statul major al Forțelor Navale, iar rechiziționarea aeronavelor, instalațiilor și tehnicii de aerodrom se face de către Statul major al Forțelor Aeriene.

[2] Guvernul poate dispune periodic recensământul anumitor categorii de bunuri supuse rechiziției, stabilind totodată perioada, informațiile și autoritățile publice cărora li se comunică rezultatul. Proprietarii și deținătorii legali ai bunurilor supuse rechiziției sunt obligați să le declare și, la cerere, să le prezinte comisiilor de recensământ (art. 12 din Legea nr. 132/1997, modificată).

[3] Articolul 14 alin. (1) și (3) din Legea nr. 132/1997, modificată.

[4] Articolul 19 din Legea nr. 132/1997, modificată.

[5] Cu privire la compunerea comisiilor mixte, a se vedea art. 21 din Legea nr. 132/1997, modificată.

[6] Cu privire la compunerea și atribuțiile Comisiei Centrale de Rechiziții, a se vedea art. 23 alin. (1) din Legea nr. 132/1997, modificată.

Comisiile mixte de rechiziţii se convoacă de preşedintele acestora (prefect) semestrial sau ori de câte ori este nevoie.

Aceste comisii stabilesc cantităţile de bunuri ce pot fi rechiziţionate pe localităţi, agenţi economici, instituţii publice şi alte persoane juridice. Anual, propun limitele preţurilor pentru principalele bunuri consumptibile rechiziţionabile, pe care le înaintează Comisiei Centrale de Rechiziţii.

Hotărârile comisiilor *sunt obligatorii* pentru toate persoanele fizice prevăzute în lege şi sunt aduse la îndeplinire de către autorităţile administraţiei publice locale, agenţii economici, instituţiile publice şi alte persoane la înştiinţarea autorităţilor împuternicite să efectueze rechiziţii. Persoanele fizice nemulţumite de conţinutul hotărârilor pot să facă contestaţii împotriva lor la Comisia Centrală a Rechiziţiilor.

Comisia Centrală de Rechiziţii, subordonată Guvernului, se convoacă anual sau ori de câte ori este nevoie. Aceasta, pe baza propunerilor limitelor de preţuri ale comisiilor mixte de rechiziţii, *stabileşte preţurile* principalelor bunuri consumptibile necesare estimării fondurilor folosite la plata despăgubirilor acestora. Preţurile se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Totodată, Comisia Centrală de Rechiziţii analizează şi *rezolvă contestaţiile* la hotărârile comisiilor mixte de rechiziţii[1].

310. Modul de acordare a despăgubirilor pentru bunurile rechiziţionate este prevăzut în art. 25 din lege, şi anume:

– prin chirie, a cărei modalitate de calcul se stabileşte prin hotărâre a Guvernului;

– prin acordarea diferenţei de valoare corespunzătoare, pentru bunurile care se restituie cu degradări majore;

– prin acordarea unui bun similar sau prin plata contravalorii bunului, stabilită în funcţie de starea tehnică şi de gradul de uzură la momentul rechiziţionării, în cazul în care, din motive obiective, acesta nu mai poate fi restituit.

Despăgubirile pentru bunurile consumptibile se acordă prin achitarea la preţul pieţei în momentul preluării, conform măsurilor dispuse în împrejurări excepţionale de către Guvern.

311. Plata despăgubirilor pentru bunurile rechiziţionate şi pentru prestările de servicii în interes public se face de către *beneficiari* astfel[2]:

a) de către ministere şi celelalte autorităţi publice în folosul cărora s-au efectuat rechiziţiile sau prestările de servicii în interes public, din fondurile cu această destinaţie puse la dispoziţie din bugetul de stat ori din alte fonduri constituie potrivit legii, în cazul prevenirii, în cazul stării de război, de mobilizare, de asediu sau de urgenţă;

---

[1] Articolul 24 alin. (4) din Legea nr. 132/1997, modificată.

[2] Articolul 27 din Legea nr. 132/1997, modificată.

b) de către autorităţile administraţiei publice, din bugetele locale sau de la bugetul de stat, pentru prevenirea, localizarea şi înlăturarea urmărilor unor dezastre.

Lichidarea proceselor-verbale de rechiziţie[1] se face în timpul şi în modalităţile de plată stabilite prin hotărâre a Guvernului. Trebuie reţinut că neprezentarea procesului-verbal de rechiziţie la lichidare, în termen de 3 ani de la publicarea în Monitorul Oficial al României a datei începerii plăţii, are ca efect *pierderea dreptului la despăgubiri* pentru bunurile rechiziţionate. Contestaţiile sau reclamaţiile făcute după acest termen se consideră prescrise.

La încetarea termenelor sau a cauzelor care au determinat rechiziţia, *bunurile se restituie* celor de la care au fost rechiziţionate, cu proces-verbal de restituire[2].

312. Potrivit art. 30, contestaţiile privind preţurile practicate, valoarea de despăgubire a bunurilor rechiziţionate înscrise în documentele oficiale şi modul de achitare a acestora se adresează *comisiei mixte de rechiziţii* în cel mult 90 de zile de la data încheierii procesului-verbal e restituire.

Împotriva hotărârilor comisiei mixte de rechiziţii se poate face *contestaţie*, tot în cel mult 90 de zile de la primirea lor, la Comisia Centrală de Rechiziţii, care, în cazul admiterii contestaţiei în hotărârea pronunţată, fixează preţul care urmează a fi achitat.

Hotărârea Comisiei Centrale poate fi atacată în justiţie în 30 de zile de la primirea acesteia. Deşi nu se precizează instanţa judecătorească competentă, aceasta este *instanţa de contencios administrativ*.

313. Refuzul de a pune la dispoziţie bunurile legal rechiziţionate, sustragerea de la îndeplinirea acestor obligaţii ori nedeclararea la recensământ a bunurilor supuse rechiziţionării *se pedepseşte potrivit legii penale*[3].

În final, sunt prevăzute faptele ce constituie contravenţii la normele privind rechiziţiile de bunuri şi prestările de servicii în interes public, sancţiunile contravenţionale, procedura constatării contravenţiilor şi aplicării sancţiunii contravenţionale[4].

---

[1] Articolul 28 din Legea nr. 132/1997, modificată.
[2] Articolul 29 din Legea nr. 132/1997, modificată.
[3] Articolul 33 din Legea nr. 132/1997, modificată.
[4] A se vedea art. 34 din Legea nr. 132/1997, modificată.

Capitolul al VII-lea.
Cadrul instituțional al regiunilor de dezvoltare din România

§1. Reglementarea actuală a regiunilor de dezvoltare în România

314. Reglementarea de ordin constituțional. Ca urmare a revizuirii Constituției, actualul art. 135 a fost întregit cu aspecte legate de dezvoltarea regională. Astfel, conform alin. (2) lit. g) al acestui articol, *„Statul trebuie să asigure aplicarea politicilor de dezvoltare regională în concordanță cu obiectivele Uniunii Europene"*.

Creșterea importanței regiunilor în Europa reprezintă un fenomen marcant al ultimelor trei decenii, după cum se precizează și în doctrina de specialitate[1].

315. Reglementarea de ordin legal. Legea nr. 315/2004 privind dezvoltarea regională[2] stabilește cadrul instituțional, obiectivele, competențele și instrumentele specifice politicii de dezvoltare regională în România.

316. Semnificația conceptului „politică de dezvoltare regională". Față de fosta reglementare, un prim aspect pozitiv îl reprezintă definirea conceptului *„politică de dezvoltare regională"* în art. 2 din lege. Astfel, prin această sintagmă se înțelege „ansamblul politicilor elaborate de Guvern, prin organele administrației publice centrale, de autoritățile administrației publice locale și organismele regionale specializate cu consultarea partenerilor socio-economici implicați, în scopul asigurării creșterii economice și dezvoltării sociale echilibrate și durabile ale unor arii geografice constituite în regiuni de dezvoltare, al îmbunătățirii competitivității

---

[1] A se vedea *I. Alexandru*, Administrația publică, Ed. Lumina Lex, București, 1999, p. 618.

[2] Publicată în M. Of. nr. 577 din 29 iunie 2004, modificată prin O.U.G. nr. 111/2004 (publicată în M. Of. nr. 1115 din 27 noiembrie 2004, aprobată prin Legea nr. 58/2005, publicată în M. Of. nr. 257 din 28 martie 2005).

Legea nr. 315/2004 a abrogat prima Lege privind dezvoltarea regională nr. 151/1998 (M. Of. nr. 265 din 16 iulie 1998), cu modificările ulterioare. Despre Legea nr. 151/1998 s-a arătat că „(...) răspunde însă unor cerințe venite, în special, din partea Comisiei Europene a Uniunii Europene care, în colaborare cu Guvernul României, a lansat în cadrul unui program Phare un ansamblu de acțiuni pregătitoare menite să sprijine Executivul în vederea includerii în politica generală de dezvoltare economico-socială, a unor măsuri specifice pentru așa-numitele politici regionale" (*D. Apostol Tofan*, Considerații în legătură cu Legea privind dezvoltarea regională în România, în Dreptul nr. 5/1999, p. 3).

internaţionale a României şi al reducerii decalajelor economice şi sociale existente între România[1] şi statele membre ale Uniunii Europene".

După cum s-a subliniat într-o opinie, *dezvoltarea regională este un proces complex* în care intervin „aspecte legislative, de formare profesională, de schimbare a mentalităţilor, de stabilire a unor noi tipuri de relaţii între sectoarele public şi privat, între autorităţi şi colectivităţi, între patronate şi sindicate"[2].

Aplicarea politicilor de dezvoltare regională se realizează în concordanţă cu obiectivele şi priorităţile generale de dezvoltare a României, precum şi cu obiectivele Uniunii Europene în domeniul coeziunii economice şi sociale.

Sunt stabilite trei principii care stau la baza politicii de dezvoltare regională, şi anume: *subsidiaritatea, descentralizarea* şi *parteneriatul.*

Prin O.U.G. nr. 111/2004, după art. 3 din Legea nr. 315/2004 s-a introdus un nou articol – 3^1 –, prin care *cooperarea transfrontalieră* este înţeleasă ca o componentă a politicii de dezvoltare regională, care are ca scop asigurarea creşterii economice şi dezvoltării sociale echilibrate şi durabile a *regiunilor de frontieră.*

§2. Obiectivele de bază ale politicii de dezvoltare regională şi ale politicii de cooperare transfrontalieră în România

317. a) *Obiectivele de bază ale politicii de dezvoltare regională în România* sunt asemănătoare cu cele stabilite de fosta Lege nr. 151/1998, şi anume:

– diminuarea dezechilibrelor regionale existente, prin stimularea dezvoltării echilibrate, recuperarea accelerată a întârzierilor în domeniul economic şi social a zonelor mai puţin dezvoltate, ca urmare a unor condiţii istorice, geografice, economice, sociale, politice, precum şi preîntâmpinarea producerii de noi dezechilibre;

– corelarea politicilor sectoriale guvernamentale la nivelul regiunilor prin stimularea iniţiativelor şi prin valorificarea resurselor locale şi regionale, în scopul dezvoltării economico-sociale durabile şi al dezvoltării culturale a acestora;

– stimularea cooperării interregionale, interne şi internaţionale, transfrontaliere[3], inclusiv în cadrul euroregiunilor, precum şi participarea regiunilor de dezvoltare la structurile şi organizaţiile europene care promovează dezvoltarea economico-socială şi instituţională a acestora, în scopul realizării unor proiecte de interes comun, în conformitate cu acordurile internaţionale la care România este parte[4].

---

[1] În prezent, corect este a se preciza „(...) între România şi celelalte state membre ale Uniunii Europene".

[2] *D. Apostol Tofan,* Instituţii administrative europene, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 133.

[3] Cu privire la cooperarea transfrontalieră, a se vedea *C.L. Popescu,* Autonomia locală şi integrarea europeană, p. 251 şi urm.

[4] Articolul 3 din Legea nr. 315/2004.

Aceste obiective se realizează prin programe care se finanțează din Fondul național pentru dezvoltare regională și Fondul pentru dezvoltare regională care se constituie potrivit dispozițiilor Legii nr. 315/2004.

b) *Obiectivele de bază ale politicii de cooperare transfrontalieră* sunt următoarele[1]:

– promovarea cooperării între regiunile, comunitățile și autoritățile situate de o parte și de alta a frontierelor, în rezolvarea unor probleme comune, prin conceperea și implementarea unor strategii transfrontaliere și a unor proiecte care să contribuie la dezvoltarea comunităților respective sub aspectul creșterii nivelului de trai și al dezvoltării economice;

– promovarea bunei vecinătăți, a stabilității sociale și a progresului economic din regiunile de frontieră, prin finanțarea unor proiecte cu beneficii vizibile pentru regiunile și comunitățile din aceste regiuni;

– sprijinirea realizării descentralizării responsabilității, prin promovarea inițiativelor locale realizate în cadrul strategiilor locale.

§3. Noțiunea „regiune de dezvoltare" în concepția Legii nr. 315/2004

318. Conceptul de regiune. Consiliul Europei desemnează regiunea ca fiind „un spațiu de dimensiune medie susceptibil de a fi determinat geografic și care este considerat ca fiind omogen". Pe de altă parte, Uniunea Europeană definește regiunea ca fiind „eșalonul imediat inferior celui al statului", avându-se în vedere îndeosebi criteriul administrativ. De altfel, conform Nomenclatorului Unităților Teritoriale Statistice (NUTS), unitățile administrativ-teritoriale sunt identificate în funcție de dimensiunea teritoriului în trei nivele, și anume: nivelul localității; nivelul departamental/județean și nivelul regional.

319. Conform art. 5 din Legea nr. 315/2004, în România sunt constituite *8 regiuni de dezvoltare*. În ce privește *statutul* regiunilor de dezvoltare, se prevede expres că ele *nu sunt unități administrativ-teritoriale și nu au personalitate juridică*[2], dispoziție care este în acord cu reglementarea din art. 3 alin. (3) din Constituție, republicată.

Regiunile de dezvoltare sunt *zone care cuprind teritoriile județelor în cauză, respectiv ale municipiului București*. Denumirile și componența regiunilor de dezvoltare sunt prevăzute în anexa care face parte integrantă din Legea nr. 315/2004.

[1] Articolul 3[1] din Legea nr. 315/2004.

[2] Articolul 5 alin. (2) din Legea nr. 315/2004.

Constituirea regiunii de dezvoltare se face printr-o *convenție* încheiată între reprezentanții consiliilor județene și, după caz, ai Consiliului General al Municipiului București[1].

Regiunile de dezvoltare astfel constituite, reprezintă cadrul de elaborare, implementare și evaluare a politicilor de dezvoltare regională, precum și de culegere a datelor statistice specifice, în conformitate cu reglementările europene emise de EUROSTAT pentru nivelul al doilea de clasificare teritorială, NUTS 2, existent în Uniunea Europeană.

Regiunile, județele și/sau localitățile din județe care fac parte din regiuni diferite se pot asocia în scopul realizării unor obiective de interes comun, interregionale și/sau interjudețene.

§4. Structuri teritoriale pentru dezvoltarea regională

320. a) *La nivelul fiecărei regiuni de dezvoltare* se înființează *Consiliul pentru dezvoltare regională*, ca organism deliberativ, fără personalitate juridică, ce funcționează pe principii parteneriale, în scopul coordonării activităților de elaborare și monitorizare ce decurg din politicile de dezvoltare regională.

Atribuții principale ale Consiliului pentru dezvoltare regională sunt mai multe la număr și mai bogate în conținut decât cele stabilite de fosta Lege nr. 151/1998. Ne rezumăm să menționăm câteva dintre ele:

– analizează și aprobă strategia și programele de dezvoltare regională;

– aprobă proiectele de dezvoltare regională, selecționate la nivel regional;

– coordonează și sprijină dezvoltarea parteneriatelor regionale;

– avizează contractele, convențiile, acordurile, protocoalele, precum și alte documente similare încheiate de către Agenția de dezvoltare regională cu terții în domeniul specific de activitate, inclusiv cu instituțiile similare din cadrul Uniunii Europene, și informează corespunzător Consiliul național de dezvoltare regională;

– prezintă Consiliului național pentru dezvoltare regională propuneri privind alocarea de resurse la Fondul pentru dezvoltare regională etc.[2]

Consiliul pentru dezvoltare regională[3] este alcătuit din: președinții consiliilor județene și câte un reprezentant al fiecărei categorii de consilii locale municipale, orășenești și comunale, din fiecare județ al regiunii. În cazul regiunii de dezvoltare București-Ilfov, consiliul pentru dezvoltare regională este compus din președintele Consiliului județean Ilfov, primarul general al municipiului București, din câte un reprezentant al fiecărui consiliu local de sector și din reprezentanți ai consiliilor

[1] Articolul 6 alin. (1) din Legea nr. 315/2004.

[2] Articolul 7 alin. (2) din Legea nr. 315/2008.

[3] Regulamentele de organizare și funcționare ale consiliilor pentru dezvoltare regională se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I. De exemplu, Regulamentul de organizare și funcționare al Consiliului pentru Dezvoltare Regională Nord-Est este publicat în M. Of. nr. 987 din 27 octombrie 2004.

locale din județul Ilfov, la paritate cu reprezentanții sectoarelor municipiului București.

Consiliul pentru dezvoltare regională alege *un președinte și un vicepreședinte*, care nu pot fi reprezentanți ai aceluiași județ, funcții care vor fi îndeplinite, prin rotație, pentru un mandat de un an, de către *președinții consiliilor județene*.

La lucrările Consiliului participă, fără drept de vot, prefecții județelor, reprezentanți ai consiliilor locale, municipale, orășenești și comunale, ai instituțiilor și organizațiilor cu atribuții în domeniul dezvoltării regionale, reprezentanți ai societății civile și parteneri socio-economici relevanți[1].

b) În cadrul *fiecărei regiuni de dezvoltare* funcționează *câte o agenție pentru dezvoltare regională*.

Agențiile pentru dezvoltare regională sunt calificate organisme neguvernamentale, nonprofit, de utilitate publică, cu personalitate juridică, care funcționează în domeniul dezvoltării regionale. Acestea se organizează și funcționează în condițiile Legii nr. 315/2004 și ale statutului de organizare și funcționare aprobat de Consiliul pentru dezvoltare regională.

Agenția pentru dezvoltare regională[2] este condusă de un *director*, numit prin concurs, respectiv eliberat din funcție de către Consiliul pentru dezvoltare regională.

În fiecare județ component al regiunii de dezvoltare, cu excepția județului de reședință a agenției, funcționează un *birou al agenției pentru dezvoltare regională*[3].

Atribuțiile principale ale Agenției pentru dezvoltare regională sunt stabilite în art. 9 din Legea nr. 315/2004. În mod corespunzător cu atribuțiile Consiliului pentru dezvoltare regională, atribuțiile Agenției pentru dezvoltare regională sunt mai multe la număr și mai consistente în conținut. Menționăm câteva dintre ele:

– elaborează și propune Consiliului pentru dezvoltare regională, spre aprobare, strategia, planul și programele de dezvoltare regională, precum și planurile de gestionare a fondurilor;

– acționează, împreună cu Consiliul pentru dezvoltare regională, pentru atragerea de surse, în scopul îndeplinirii atribuțiilor sale;

– asigură managementul tehnic și financiar al Fondului pentru dezvoltare regională, în scopul realizării obiectivelor prevăzute în programele de dezvoltare regională;

– răspunde față de Consiliul pentru dezvoltare regională, față de instituția/instituțiile naționale cu care are încheiate contracte, precum și față de organele abilitate

---

[1] Articolul 7 alin. (8) din Legea nr. 315/2004.

[2] În cadrul fiecărei agenții pentru dezvoltare regională se constituie o unitate de audit intern, subordonată directorului agenției și care are ca scop: a) asigurarea obiectivă și consilierea, destinate să îmbunătățească sistemele și activitățile agenției; b) sprijinirea îndeplinirii obiectivelor agenției printr-o abordare sistematică și metodică, prin care se evaluează și se îmbunătățește eficacitatea sistemului de conducere bazat pe gestiunea riscului, a controlului și a proceselor de administrare.

[3] Consiliile județene asigură spații adecvate pentru sediile și spațiile agențiilor pentru dezvoltare regională și ale birourilor acestora, în județele în care își au reședința sau funcționează.

prin lege pentru corecta gestionare a fondurilor încredințate de organele abilitate prin lege, pentru corecta gestionare a fondurilor alocate;

– participă în structurile parteneriale stabilite la nivel național, în comitete și subcomitete naționale, precum și în grupurile de lucru organizate de instituțiile naționale responsabile pentru managementul și gestionarea programelor finanțate de Uniunea Europeană;

– îndeplinește atribuțiile privind elaborarea în parteneriat a Planului național de dezvoltare.

§5. Structuri naționale pentru dezvoltare regională

321. Consiliul național pentru dezvoltare regională[1] este structura națională de tip partenerial, cu *rol decizional* privind elaborarea și implementarea obiectivelor politicii de dezvoltare regională[2].

Consiliul național pentru dezvoltare regională are în componența sa *președinții și vicepreședinții consiliilor pentru dezvoltare regională* și, la paritate cu numărul acestora, reprezentanți ai Guvernului, desemnați prin hotărâre a Guvernului, inclusiv președintele[3]. Se poate discuta dacă această componență prin care reprezentanții Guvernului sunt la paritate cu președinții și vicepreședinții consiliilor pentru dezvoltare regională îi poate asigura Consiliului o activitate echilibrată, dacă nu cumva primii nu își vor impune punctul de vedere în detrimentul celor din urmă.

Atribuțiile Consiliului Național pentru dezvoltare regională sunt prevăzute în art. 12 din Legea nr. 315/2004, dintre care menționăm:

– avizează politicile și strategia națională pentru dezvoltare regională, precum și Planul național de dezvoltare, care conține prioritățile și măsurile multianuale de finanțare a obiectivelor naționale ale coeziunii economice și sociale;

– aprobă criteriile și prioritățile privind utilizarea Fondului național pentru dezvoltare regională;

– prezintă Guvernului, spre aprobare, programele prioritare finanțate din Fondul național pentru dezvoltare regională;

– analizează utilizarea fondurilor alocate agențiilor pentru dezvoltare regională din Fondul național pentru dezvoltare regională, pe baza rapoartelor de monitorizare elaborate și transmise de către consiliile pentru dezvoltare regională;

– urmărește realizarea obiectivelor dezvoltării regionale, inclusiv în cadrul activităților de cooperare externă a regiunilor de dezvoltare, de tip transfrontalier, interregional, la nivelul euroregiunilor;

---

[1] Regulamentul de organizare și funcționare al Consiliului național pentru dezvoltare regională se aprobă prin hotărâre a Guvernului.

[2] Prin Legea nr. 151/1998, pe plan național s-a înființat și Agenția națională pentru dezvoltare regională, organ executiv cu personalitate juridică al Consiliului național pentru dezvoltare regională, ulterior desființată prin O.U.G. nr. 2/2001.

[3] Articolul 11 alin. (3) din Legea nr. 315/2004.

– aprobă proiectele propuse de agenţiile pentru dezvoltare regională şi aprobate de consiliul pentru dezvoltare regională, pentru finanţarea acestora din programele de dezvoltare regională, în cazul licitaţiilor de proiecte organizate la nivel naţional.

§6. Finanţarea programelor şi activităţilor de dezvoltare regională

322. a) Programele de dezvoltare regională şi cheltuielile de funcţionare a agenţiilor se finanţează din *Fondul pentru dezvoltare regională*, constituit din:

– alocări de la Fondul naţional pentru dezvoltare regională;

– contribuţii din bugetele proprii ale judeţelor sau al municipiului Bucureşti, după caz, în limita sumelor aprobate cu această destinaţie prin bugetele respective;

– surse financiare atrase din sectorul privat, de la bănci, investitori străini, Uniunea Europeană şi de la alte organizaţii internaţionale.

Fondurile pentru dezvoltare regională nu pot avea altă destinaţie decât cea prevăzută de Legea nr. 315/2004, iar disponibilităţile înregistrate la finele exerciţiului financiar la Fondul pentru dezvoltare regională se reportează în anul următor cu aceeaşi destinaţie[1].

Fondul naţional pentru dezvoltare regională se constituie din:

– sumele de la bugetul de stat, care sunt prevăzute într-o poziţie distinctă şi care se alocă, prin hotărâre a Guvernului, pentru programele de dezvoltare regională finanţate numai de la bugetul de stat;

– asistenţă financiară nerambursabilă din partea unor guverne, organizaţii internaţionale, bănci.

Disponibilităţile înregistrate la finele exerciţiului financiar la Fondul naţional pentru dezvoltare regională se reportează în anul următor cu aceeaşi destinaţie.

Pentru finanţarea cheltuielilor de asistenţă tehnică necesare în vederea selecţiei şi monitorizării programelor şi proiectelor de dezvoltare regională finanţate exclusiv de la bugetul de stat, instituţia naţională cu atribuţii în domeniul managementului tehnic şi financiar al acestor programe alocă un anumit procent din bugetele programelor şi proiectelor respective.

Utilizarea pentru alte destinaţii decât cea pentru care au fost acordate a fondurilor alocate din Fondul naţional pentru dezvoltare regională, pentru proiectele de dezvoltare regională şi, după caz, a celor din Fondul pentru dezvoltare regională, inclusiv a sumelor de la bugetele instituţiilor naţionale şi locale, care finanţează activităţile agenţiilor conform prevederilor din prezenta lege, se constată şi se sancţionează de către organele de control abilitate, potrivit legii.

[1] Articolul 10 alin. (6) din Legea nr. 315/2004.

§7. Perspective și propuneri

323. În anii ce au trecut de la înființarea regiunilor de dezvoltare, s-a observat că acestea au fost delimitate pe baza mai multor criterii, cum ar fi cele de ordin economic, omogenitate socială și culturală, de coerență funcțională, de apartenență la anumite provincii istorice. Cu toate acestea, se constată decalaje importante între cele 8 regiuni de dezvoltare, mai ales din punct de vedere economic și social sau al posibilităților concrete de atragere a unor fonduri. De aceea, s-au făcut propuneri de reconturare a actualelor regiuni de dezvoltare prin folosirea mai multor indicatori, unul dintre ei, de care s-a ținut prea puțin cont, fiind cel al identității culturale a județelor care compun regiunile de dezvoltare. Totodată, este nevoie de o analiză mai temeinică a acestor indicatori ca vor fi folosiți într-o nouă delimitare a regiunilor, ponderea majoritară urmând să o aibă indicatorii economici, de infrastructură și cei demografici.

În Raportul Comisiei prezidențiale de analiză a regimului politic și constituțional din România – pentru consolidarea statului de drept –, abordându-se problema raționalizări organizării administrativ-teritoriale în cadrul constituțional existent, se consideră că Legea nr. 2/1968 nu mai poate constitui în momentul de față o formă de organizare administrativ-teritorială adecvată necesităților de dezvoltare a României. În opinia Comisiei, „o nouă delimitare a județelor trebuie să ia în calcul tradiția, capacitatea administrativă, diferențele de cultură politică"[1]. În acest sens, se propune să se creeze un *organism independent*, format exclusiv din experți neafiliați politic, care să țină cont de criteriile enunțate.

[1] Raportul Comisiei prezidențiale de analiză a regimului politic și constituțional din România – pentru consolidarea statului de drept, Ed. C.H. Beck, București, 2009, p. 54-55.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

PARTEA A IV-A
ACTIVITATEA AUTORITĂȚILOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul I.
Privire generală asupra formelor de activitate a autorităților administrației publice

324. În literatura de specialitate franceză, se arată că a administra înseamnă a emite actele juridice care stabilesc drepturile și obligațiilor persoanelor publice și ale particularilor și a îndeplini totalitatea operațiilor materiale și intelectuale pe care le cere satisfacerea intereselor generale[1].

Potrivit unei opinii, activitatea administrației se realizează în principal prin *decizii*, termen care desemnează actele administrative, și prin *operațiuni*[2]. Se mai arată că actul unilateral, sub forma deciziei executorii, constituie principalul mod de acțiune a administrației; cu toate acestea, procedeul contractual este utilizat frecvent, fie că administrația încheie contracte obișnuite, fie recurge la regimul juridic specific *contractelor administrative*[3].

În doctrina noastră de specialitate s-a susținut părerea potrivit căreia în activitatea organelor administrației de stat intervin acte juridice, acte cu caracter exclusiv politic, fapte materiale juridice și operațiuni materiale tehnice[4], teză care își păstrează valabilitatea și în prezent.

Actele juridice, actele politice, faptele materiale juridice și operațiunile materiale tehnice sunt denumite, generic, mai ales în lucrările de știința administrației, și *„fapt administrativ"*, denumire corespunzătoare în măsura în care cuprinde toate manifestările juridice și nejuridice prin care administrația publică înfăptuiește activitatea de conducere, de organizare a aplicării și de aplicare în concret a legilor[5].

325. Actele juridice. Majoritatea actelor juridice[6] care intervin în activitatea autorităților publice o formează actele administrative.

---

[1] A se vedea *J. Rivero, J. Waline*, op. cit., p. p. 89.

[2] *Ibidem*; *F.P. Bénoit*, op. cit., p. 474; *Ch. Debbasch*, op. cit., 2002, p. 473.

[3] A se vedea *J. Rivero, J. Waline*, op. cit., p. 90.

[4] A se vedea *T. Drăganu*, Actele de drept administrativ, p. 3-17; *idem*, Actele administrative și faptele asimilate lor supuse controlului judecătoresc potrivit Legii nr. 1/1967, p. 72 și urm.; *I. Iovănaș*, op. cit., p. 210-211; *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice, vol. I, p. 101-103.

[5] A se vedea *I. Santai*, Drept administrativ și știința administrației, vol. II, Sibiu, 1993, p. 5.

[6] Cu privire la actele juridice care intervin în activitatea administrației publice, a se vedea și *L. Chiriac*, Activitatea autorităților administrației publice, Ed. Accent, 2001, p. 12-13.

a) *Actele administrative* sunt manifestări unilaterale de voință, făcute în scopul de a produce efecte juridice, a căror realizare este garantată de puterea publică cu care sunt înzestrate autoritățile administrației publice. Caracterul *unilateral* al actelor administrative le deosebește atât de contractele administrative, cât și de contractele civile încheiate de autoritățile administrației publice.

Referitor la mijloacele juridice de acțiune ale *administrației europene*, se consideră că ele sunt *actele administrative unilaterale* și *contractele publice*[1]. Se mai arată că, deși la nivelul Uniunii Europene nu există încă o reglementare de ansamblu a actelor administrative unilaterale, procedura de elaborare a actelor administrative, regulile despre formarea și exprimarea voinței instituțiilor comunitare sunt stabilite prin tratate și prin interpretările Curții de Justiție a Comunităților Europene[2].

b) *Contractele administrative* se încheie de către autoritățile administrației publice și, de regulă, un particular, în vederea realizării unui interes general sau pentru buna funcționare a serviciilor publice[3].

Actele administrative și contractele administrative sunt supuse unui regim juridic special, numit *regim administrativ*, care este un regim de putere.

Legislația comunitară consideră că sunt contrate publice contractul de concesiune și contratele ce au ca obiect achizițiile publice, în cadrul acestora din urmă făcându-se distincție între contractele publice de furnizare de mărfuri, cele de furnizare de servicii și cele de lucrări[4].

c) *Contractele civile* se încheie de autoritățile administrației publice în calitatea lor de persoană juridică (de drept civil) și se realizează, în principal, în regim de drept civil (de drept comun).

Dintre aceste acte juridice, dreptul administrativ se ocupă *numai de actele administrative și de contractele administrative*.

326. Actele cu caracter exclusiv politic emană, de regulă, de la autoritățile administrației publice centrale. Actele cu caracter exclusiv politic pot fi caracterizate ca declarații de voință prin care se afirmă anumite principii directoare sau se precizează atitudinea pe care autoritățile emitente înțeleg să o ia referitor la conducerea statului[5]. Asemenea acte cu caracter exclusiv politic sunt, spre exemplu, declarații ale Președintelui României, ale Guvernului, cu privire la anumite evenimente internaționale, mesaje adresate de Guvern organelor de același rang din alte state etc.

---

[1] A se vedea *I. Alexandru, I. Gorjan, I.V. Ivanoff, C.C. Manda, A.L. Nicu, C.S. Săraru*, op. cit., 2005, p. 126.

[2] *Idem*, p. 127, 129.

[3] A se vedea *E.D. Tarangul*, op. cit., p. 477.

[4] Pentru detalii, a se vedea *I. Alexandru, I. Gorjan, I.V. Ivanoff, C.C. Manda, A.L. Nicu, C.S. Săraru*, op. cit., p. 133 și urm.

[5] A se vedea *T. Drăganu*, Actele administrative și faptele asimilate lor, p. 78; *idem*, op. cit., vol. I, 1998, p. 218.

Actele cu caracter exclusiv politic se deosebesc de actele juridice prin aceea că ele nu iau forma unor norme juridice, ci au un caracter proclamativ, iar eficiența lor își are izvorul în prestigiul și autoritatea morală a organelor centrale administrației publice emitente[1].

327. Faptele materiale juridice sunt caracterizate ca transformări în lumea materială înconjurătoare datorate producerii de efecte juridice, independent de existența unei manifestări de voință în acest scop[2]. Legea este aceea care atribuie efecte juridice unor fapte materiale. Spre deosebire de actele administrative, care produc efecte juridice datorită manifestării de voință a autorului lor, faptele materiale juridice dau naștere la asemenea efecte datorită legii. De pildă, construirea din resursele locale a unui spital de către consiliul local, pe un teren proprietatea comunei, are ca urmare dobândirea dreptului de proprietate și, implicit, a calității de proprietar al comunei asupra construcției, obligația de a plăti impozitele aferente etc. Efectele juridice s-au produs ca o consecință a transformării ce a avut loc în lumea materială în condițiile prevăzute de lege, fără a fi rezultatul vreunei manifestări exprese de voință.

Trebuie subliniat că *nu numai acțiunea, ci și inacțiunea* poate determina anumite modificări în lumea materială, poate produce efecte juridice, independent de o manifestare de voință a vreunui subiect de drept. Astfel, neefectuarea la timp a unor lucrări de reparații capitale la o clădire degradată ce aparține orașului poate provoca prăbușirea ei și prin aceasta se pot produce prejudicii unor terțe persoane, deci se produc efecte juridice.

Faptele materiale juridice pot fi licite și ilicite. Faptele materiale juridice licite apar ca acțiuni permise pentru că sunt conforme cu legea, cu interesele statului ori ale colectivităților locale, spre exemplu, înregistrarea unei persoane cu drept de vot în listele electorale etc. Dimpotrivă, faptele materiale juridice ilicite sunt în contradicție cu legea, cu interesele statului ori ale colectivităților locale, de aceea ele nu sunt permise de normele juridice în vigoare. În dreptul administrativ, exemplul tipic de fapt juridic material ilicit îl constituie contravenția, ea poate fi săvârșită de persoane fizice, precum și de persoane juridice, în cazurile prevăzute de lege.

328. Operațiunile materiale tehnice sau *operațiunile administrative*, cum sunt denumite în Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, au fost caracterizate ca activități ale autorităților administrației publice în vederea îndeplinirii de către acestea a atribuțiilor conferite de lege, care *nu produc prin ele însele efecte juridice*[3]. Spre exemplu, asemenea activități sunt avizele, dările de seamă, propunerile,

---

[1] *Idem*, op. cit., vol. I, 1998, p. 218.

[2] A se vedea *T. Drăganu*, op. cit., vol. I, 1998, p. 217; *I. Iovănaș*, op. cit., p. 264.

[3] *Idem*, Actele administrative și faptele asimilate lor, p. 77; *idem*, op. cit., p. 101. În literatura noastră de specialitate interbelică, activitățile neproducătoare de efecte juridice erau denumite fie acte materiale sau fapte materiale (*P. Negulescu*, op. cit., p. 296), fie acte ajutătoare sau pregătitoare (*A. Teodorescu*, op. cit., p. 380).

permisele şi altele. Categoria operaţiunilor materiale tehnice este foarte cuprinzătoare, iar activităţile care intră în cadrul ei sunt foarte variate.

a) Unele operaţiuni materiale-tehnice au un caracter *preponderent intelectual*, adică ele presupun un act de voinţă, spre exemplu, avizele[1], referatele, rapoartele întocmite de organele administraţiei publice. Cu toate acestea, asemenea activităţi se deosebesc şi nu pot fi confundate cu actele juridice, deoarece prin ele însele nu produc efecte juridice. Astfel, avizele, acordurile, referatele, rapoartele doar *premerg* şi *pregătesc* emiterea actului administrativ care va produce efecte juridice. Datorită rolului important pe care îl au în activitatea de elaborare a actelor administrative, asemenea operaţiuni materiale tehnice se fac în formă scrisă de către un anumit serviciu al autorităţii administraţiei publice sau de către un anumit funcţionar public de decizie. Privite sub acest aspect, se poate spune că asemenea operaţiuni materiale-tehnice sunt supuse unor condiţii speciale, într-o oarecare măsură unui regim juridic special.

b) Alte operaţiuni materiale tehnice produc transformări în lumea materială *fără să fie necesară vreo manifestare voliţională*, spre exemplu, furnizarea energiei electrice şi termice, îngrijirea bolnavilor în instituţiile de specialitate, administrarea tratamentului medical etc. La asemenea operaţii materiale-tehnice predomină latura materială şi ele nu influenţează valabilitatea actelor administrative.

329. Referitor la formele concrete de activitate a organelor administraţiei publice, într-o opinie, după regimul juridic aplicabil, se delimitează două mari categorii: a) *forme cărora li se aplică regimul administrativ de putere* şi b) *forme cărora nu li se aplică regimul administrativ de putere*. În prima categorie, sunt cuprinse actul administrativ, contractul administrativ şi operaţiunea administrativă; în cea de a doua categorie, sunt incluse actele juridice efectuate în virtutea capacităţii civile, operaţiunile tehnico-administrative (ştampilări, multiplicări, înregistrări de acte etc.) şi operaţiunile direct productive (operaţiuni cu caracter sanitaro-medical, operaţiuni de învăţământ, operaţiuni în domeniul economic şi industrial)[2].

Tot în această părere, categoria faptelor materiale juridice nu este considerată „suficient de potrivită spre a evoca esenţa fenomenului administrativ statal"[3]. În

---

[1] Instanţa noastră supremă a calificat avizul tehnic necesar pentru eliberarea autorizaţiei de construcţie în baza Decretului nr. 144/1958, în prezent abrogat prin Legea nr. 50/1991, ca fiind act administrativ (Trib. Suprem, Secţia civilă, decizia nr. 15/1980, în R.R.D. nr. 10/1980, p. 63). În doctrină s-a criticat această soluţie şi s-a subliniat că avizul tehnic dat de fostele servicii ale comitetelor şi birourilor executive nu produce prin el însuşi efecte juridice pentru a putea fi socotit act administrativ, această calitate având-o doar autorizaţia de construcţie. A se vedea, în acest sens, *R.N. Petrescu*, Consideraţii cu privire la natura juridică a avizelor tehnice cerute de lege cu prilejul emiterii unor acte administrative, în Studia Universitatis Babeş-Bolyai, Iurisprudentia, nr. 2/1981, p. 69 şi urm. În prezent, în art. 6 din Legea nr. 50/1991, republicată, se precizează că *certificatul de urbanism* este un *act de informare*, adică un act preparator, care nu conferă dreptul de a executa lucrări de construcţii.

[2] A se vedea *A. Iorgovan*, op. cit., vol. II, 2005, p. 12.

[3] *Ibidem*.

consecință, se recurge la categoria *operațiunilor și faptelor materiale* clasificate în: 1) operațiuni (fapte) ce produc efecte juridice, împărțite, la rândul lor, în: a) operațiuni care produc efecte juridice în realizarea administrației publice (de putere publică); b) operațiuni care produc efecte în realizarea faptului administrativ, mijloc (de administrație interioară) și 2) operațiuni (fapte) ce nu produc efecte juridice proprii (unele operațiuni tehnico-administrative și operațiunile materiale direct-productive)[1].

Clasificarea în cele două mari categorii a formelor concrete de activitate ale organelor administrației publice, respectiv cele cărora li se aplică regimul administrativ de putere și cele cărora nu li se aplică acest regim, în esență, nu vine în contradicție cu prima opinie la care ne-am raliat. Pe de altă parte, chiar dacă anumite activități nu sunt denumite fapte materiale juridice ci operațiuni materiale, se recunoaște că unele din ele produc efecte juridice, considerându-se, în final, fapte juridice.

Din punctul nostru de vedere, prima părere corespunde mai bine specificului activității administrative, dat fiind că face o distincție netă între manifestări de voință făcute în scopul de a produce efecte juridice (acte juridice), activități producătoare de efecte juridice datorită legii, independent de existența unei manifestări de voință în acest scop (fapte materiale juridice) și activități neproducătoare de efecte juridice (operațiuni materiale-tehnice), fiecare din aceste activități fiind cuprinsă într-o grupă separată. Totodată, optăm pentru păstrarea, în continuare, a categoriei faptelor materiale juridice, și, drept urmare, în măsura în care o anumită activitate produce efecte juridice datorită legii fără să existe o manifestare de voință în acest scop, o vom considera un fapt material juridic.

[1] *A. Iorgovan*, op. cit., vol. II, 2005, p. 12.

Capitolul al II-lea.
Liberul acces la informațiile de interes public și transparența decizională în administrația publică

§1. Liberul acces la informațiile de interes public

330. Preliminarii. În activitatea desfășurată de administrația publică, unele date referitoare la autoritățile și instituțiile publice sunt de interes public, ele trebuind să poată fi cunoscute de către administrați. Încrederea acestora în autoritățile administrației publice și în activitatea lor presupune, printre altele, accesul administraților la informațiile care sunt de interes public.

331. Sediul materiei îl constituie Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public[1]. Detalii referitoare la aplicarea dispozițiilor legii se întâlnesc în H.G. nr. 123/2002 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public[2].

Conform art. 1 din lege, accesul liber și neîngrădit al persoanei la orice informații de interes public constituie *unul dintre principiile fundamentale ale relațiilor dintre persoane și autoritățile publice, în conformitate cu Constituția României și cu documentele internaționale ratificate de Parlamentul României.*

Mai întâi, ne vom opri asupra unor concepte pe care le utilizează Legea nr. 544/2001. Astfel, *prin autoritate sau instituție publică* se înțelege „orice autoritate sau instituție publică ce utilizează sau administrează resurse financiare publice, orice regie autonomă, companie națională, precum și orice societate comercială aflată sub autoritatea unei autorități publice centrale ori locale și la care statul român sau, după caz, o unitate administrativă este acționar unic ori majoritar". Observăm că se are în vedere sensul larg al noțiunii de autoritate sau instituție publică, textul fiind introdus prin Legea nr. 371/2006[3].

Prin *informație de interes public* se înțelege „orice informație care privește activitățile sau rezultă din activitățile unei autorități publice sau instituții publice, indiferent de suportul ori de forma sau de modul de exprimare a informației".

Prin *informație cu privire la datele personale* se înțelege „orice informație privind o persoană fizică identificată sau indentificabilă" (art. 2).

---

[1] M. Of. nr. 663 din 23 octombrie 2001.
[2] M. Of. nr. 167 din 8 martie 2002.
[3] M. Of. nr. 837 din 11 octombrie 2006.

Într-o primă secțiune sunt cuprinse dispoziții comune privind accesul la informațiile de interes public și în cea de-a doua dispoziții speciale privind accesul mijloacelor de informare în masă la informațiile de interes public.

332. Dispoziții comune privind accesul la informațiile de interes public. Asigurarea de către autoritățile și instituțiile publice a accesului la informațiile de interes public se face, *din oficiu sau la cerere*, prin intermediul compartimentului pentru relații publice sau al persoanei desemnate în acest scop. Autoritățile publice și instituțiile publice *sunt obligate* să asigure persoanelor, la cererea acestora, informațiile de interes public *în scris sau verbal.*

În art. 5 din lege se stipulează informațiile de interes public pe care fiecare autoritate sau instituție publică trebuie să le comunice din oficiu (de exemplu, actele normative care reglementează organizarea și funcționarea autorității sau instituției publice; structura organizatorică, atribuțiile departamentelor, programul de funcționare; sursele financiare; bugetul și bilanțul contabil; lista cuprinzând documentele de interes public etc.).

Prin Legea nr. 188/2007[1], textul art. 5 a fost completat cu un nou alineat, și anume autoritățile și instituțiile publice au obligația să pună la dispoziția persoanelor interesate *contractele de privatizare încheiate*, prin consultarea la sediul acestora. Considerăm binevenită această precizare, deoarece în privința unor asemenea contracte au existat suspiciuni, care pot fi înlăturate tocmai prin posibilitatea consultării lor de către cei interesați. Nu vor putea fi consultate contractele de privatizare care se încadrează în sfera de aplicare a art. 12 alin. (1), care cuprinde informațiile exceptate de la liberul acces la justiție.

Orice persoană *are dreptul să solicite și să obțină* de la autoritățile și instituțiile publice, în condițiile Legii nr. 544/2001, *informațiile de interes public.*

La rândul lor, *autoritățile și instituțiile publice au obligația de a răspunde în scris* la solicitarea informațiilor de interes public, *în termen de 10 zile sau, după caz, în cel mult 30 de zile de la înregistrarea solicitării*, în funcție de dificultatea, complexitatea, volumul lucrărilor documentare și de urgența solicitării[2].

Refuzul comunicării informațiilor solicitate se motivează și se comunică în termen de 5 zile de la primirea petițiilor.

Solicitarea și obținerea informațiilor solicitate se pot realiza, dacă sunt întrunite condițiile necesare tehnice, *și în format electronic.*

Mai trebuie reținut că, pentru *informațiile solicitate verbal*, funcționarii din cadrul compartimentelor de informare și relații cu publicul *au obligația să precizeze condițiile și formele în care are loc accesul la informațiile de interes public* și pot furniza pe loc informațiile solicitate.

În art. 12 din lege sunt menționate categoriile de informații exceptate de la accesul liber al cetățenilor, bunăoară, informațiile din domeniul apărării naționale, siguranței și ordinii publice, dacă fac parte din categoriile informațiilor clasificate,

[1] M. Of. nr. 425 din 26 iunie 2007.
[2] Articolul 7 din Legea nr. 544/2001.

B.C.U. M. EMINESCU IAȘI

potrivit legii; informaţiile privind activităţile comerciale sau financiare, dacă publicitatea acestora aduce atingere principiului concurenţei loiale, potrivit legii, informaţiile cu privire la datele personale, potrivit legii, informaţiile privind procedura în timpul anchetei penale sau disciplinare, dacă se periclitează rezultatul anchetei, se dezvăluie surse confidenţiale ori se pun în pericol viaţa, integritatea corporală, sănătatea unei persoane în urma anchetei efectuate sau în curs de desfăşurare.

333. Din cadrul dispoziţiilor speciale privind accesul mijloacelor de informare în masă la informaţiile de interes public relevăm o primă regulă, şi anume *garantarea acestui acces*[1].

În al doilea rând, activitatea de culegere şi de difuzare a informaţiilor de interes public, desfăşurată de mijloacele de informare în masă, este considerată o *concretizare* a dreptului cetăţenilor de a avea acces la orice informaţie de interes public.

334. Sancţiuni. Conform art. 21 alin. (1) din lege, *refuzul explicit sau tacit al angajatului desemnat* al unei autorităţi sau instituţii publice pentru aplicarea Legii nr. 544/2001 *constituie abatere* şi *atrage răspunderea disciplinară a celui vinovat.*

Împotriva refuzului, în termen de 30 de zile de la luarea la cunoştinţă, persoana lezată poate depune *reclamaţie* la conducătorul autorităţii sau instituţiei publice.

Dacă după cercetarea administrativă reclamaţia se dovedeşte întemeiată, răspunsul se transmite persoanei lezate *în termen de 15 zile de la depunerea reclamaţiei* şi va conţine atât informaţiile de interes public solicitate iniţial, cât şi menţionarea sancţiunilor disciplinare luate împotriva celui vinovat[2].

În cazul în care o persoană se consideră vătămată în drepturile sau interesele sale legitime prevăzute în Legea nr. 544/2001, poate face *plângere la secţia de contencios administrativ a tribunalului* în a cărui rază teritorială domiciliază sau în a cărui rază teritorială se află sediul autorităţii sau instituţiei publice. Plângerea se face în termen de 30 de zile de la expirarea termenului stabilit în art. 7 din Legea nr. 544/2004.

Potrivit art. 22 alin. (2), *instanţa poate obliga autoritatea sau instituţia publică să furnizeze* informaţiile de interes public solicitate şi să plătească daune morale şi/sau patrimoniale.

Se mai precizează că hotărârea tribunalului este supusă recursului, decizia curţii de apel fiind definitivă şi irevocabilă[3].

335. Aspecte de contencios constituţional. Sesizată cu excepţia de neconstituţionalitate a dispoziţiilor art. 7, art. 21 şi art. 22 din Legea nr. 544/2004, prin Decizia nr. 407/2004, Curtea Constituţională a constatat că aceste prevederi nu încalcă dreptul fundamental de liber acces la justiţie, aşa cum este reglementat de

[1] Articolul 15 din Legea nr. 544/2001.
[2] Articolul 21 alin. (3) din Legea nr. 544/2001.
[3] Alineatele (3) şi (4) ale art. 22 din Legea nr. 544/2001.

art. 21 alin. (1) și (2) din Constituția republicată, cel interesat având posibilitatea de a se adresa instanței judecătorești pentru apărarea drepturilor sale prevăzute de Legea nr. 544/2001[1]. În continuare, s-a mai statuat, în mod corect, că „(...) instituirea unei proceduri administrative de soluționare a cererilor, prealabilă sesizării instanțelor judecătorești, nu este de natură a îngrădi liberul acces la justiție, ci, dimpotrivă, constituie o măsură de protecție care nu poate avea ca efect, în niciun mod, limitarea accesului la justiție, legiuitorul având competența exclusivă de a institui asemenea proceduri".

Într-o altă decizie[2], sesizată cu excepția de neconstituționalitate a art. 12 alin. (1) lit. d), prin care se exceptează de la accesul liber al cetățenilor informațiile cu privire la datele personale, potrivit legii, Curtea a constatat că textul a mai constituit obiect al controlului de neconstituționalitate, respingând excepția, prin Decizia nr. 615 din 21 septembrie 2006. Examinând cu acel prilej aspectul criticat și în prezent, și anume excluderea datelor cu caracter personal de la accesul liber al cetățenilor la orice informație de interes public, astfel cum este reglementat de art. 12 alin. (1) lit. d) din Legea nr. 544/2001, Curtea, pentru argumentele acolo expuse, a reținut că textul criticat nu contravine art. 31 alin. (1) și (3) din Constituție, răspunzând unor critici asemănătoare celor formulate în cauza de față.

S-a mai arătat că informațiile cu privire la datele personale nu sunt supuse prevederilor din Legea nr. 544/2004, ci reprezintă domeniul de reglementare al Legii nr. 677/2001 pentru protecția persoanelor cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date, lege care nu constituie obiectul controlului de constituționalitate în prezenta cauză[3].

§2. Transparența decizională în administrația publică

336. Sediul materiei îl constituie Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică[4]. *Scopul legii* este tridimensional: să sporească gradul de responsabilitate a administrației publice față de cetățean; să stimuleze participarea activă a cetățenilor în procesul de luare a deciziilor administrative și în procesul de elaborare a actelor normative; să sporească gradul de transparență la nivelul întregii administrații publice.

---

[1] C.C., Decizia nr. 407/2004, în M. Of. nr. 1112 din 27 noiembrie 2004.

[2] C.C., Decizia nr. 376/2007 referitoare la excepția de neconstituționalitate a art. 12 alin. (1) lit. d) din Legea nr. 544/2001, în M. Of. nr. 325 din 15 mai 2007.

[3] C.C., Decizia nr. 376/2007, în M. Of. nr. 321 din 14 mai 2007.

[4] M. Of. nr. 70 din 3 februarie 2003. Pentru unele comentarii, observații și propuneri *de lege ferenda*, a se vedea *I. Imbrescu*, Unele aspecte ale procedurilor specifice adoptării/emiterii actelor administrative cu caracter normativ, consecință a prevederilor Legii nr. 52/2003, O.G. nr. 75/2003 și Legii nr. 189/2004 de modificare și completare a Legii nr. 24/2000, în R.D.Pb. nr. 3/2004, p. 115 și urm.

Legea „stabileşte regulile procedurale minimale aplicabile pentru asigurarea transparenţei decizionale în cadrul autorităţilor administraţiei publice centrale şi locale, alese sau numite, precum şi al altor instituţii publice care utilizează resurse financiare publice, în raporturile între ele cu cetăţenii şi asociaţiile legal constituite ale acestora"[1].

Reţinem principiile care stau la baza legii, şi anume:

– *informarea* în prealabil, din oficiu, a persoanelor asupra problemelor de interes public care urmează să fie dezbătute de autorităţile administraţiei publice centrale şi locale, precum şi asupra proiectelor de acte normative;

– *consultarea* cetăţenilor şi a asociaţiilor legal constituite, la iniţiativa autorităţilor publice, în procesul de elaborare a proiectelor de acte normative;

– *participarea activă* a cetăţenilor la luarea deciziilor administrative şi în procesul de elaborare a proiectelor de acte normative, cu respectarea următoarelor reguli: şedinţele autorităţilor şi instituţiilor publice care fac obiectul prezentei legi sunt publice, în condiţiile legii; dezbaterile vor fi consemnate şi făcute publice; minutele acestor şedinţe vor fi înregistrate, arhivate şi făcute publice, în condiţiile legii[2].

337. După precizarea unor termeni, se specifică *autorităţile administraţiei publice centrale şi locale care sunt obligate să respecte dispoziţiile acestei legi*, şi anume:

a) autorităţile administraţiei publice centrale: ministerele, alte organe ale administraţiei publice din subordinea Guvernului sau a ministerelor, serviciile publice descentralizate (de fapt, deconcentrate) ale acestora, precum şi autorităţile administrative autonome;

b) autorităţile administraţiei publice locale: consiliile judeţene, consiliile locale, primarii, instituţiile şi serviciile publice de interes local sau judeţean.

Referitor la conţinutul de la lit. a), o primă observaţie care se impune este că enumerarea lasă pe dinafară cea mai importantă autoritate publică, şi anume Guvernul României, omisiune greu de explicat, din moment ce nu ne aflăm în prezenţa unei autorităţi oarecare, ci a celei mai importante din cadrul puterii executive.

În ce priveşte conţinutul de la lit. b), considerăm că includerea instituţiilor şi serviciilor publice de interes local şi judeţean în categoria autorităţilor administraţiei publice locale se justifică[3], pentru că, în principiu, orice autoritate a administraţiei publice, înţeleasă în sens larg, poate emite atât acte administrative cu caracter individual, cât şi cu caracter normativ, în măsura în care legea îi recunoaşte această competenţă. Principiul îşi păstrează valabilitatea şi pentru instituţiile publice de interes naţional, care nici ele nu sunt menţionate la lit. a), şi chiar pentru cele de

[1] Articolul 1 din Legea nr. 57/2003. Pentru unele observaţii critice cu privire la conţinutul acestui articol, a se vedea *D. Apostol Tofan*, Unele consideraţii în legătură cu Legea privind transparenţa decizională în administraţia publică, în C.J. nr. 3/2003, p. 23.

[2] Articolul 2 din Legea nr. 52/2003.

[3] Includerea instituţiilor şi serviciilor publice de interes local şi judeţean în categoria autorităţilor administraţiei publice locale este criticată pe motiv că aceste „structuri administrative nu pot adopta acte normative" (*D. Apostol Tofan*, op. cit., p. 26).

interes judeţean sau local, urmând să se analizeze pentru fiecare caz în parte competenţa atribuită de lege.

Prin *„obligaţie de transparenţă"* se înţelege obligaţia autorităţilor administraţiei publice de a informa şi supune dezbaterii publice proiectele de acte normative, de a permite accesul la luarea deciziilor administrative şi la minutele şedinţelor publice.

338. Capitolul II al legii are ca obiect proceduri privind participarea cetăţenilor şi a asociaţiilor legal constituite la procesul de elaborare a actelor normative şi la procesul de luare a deciziilor. a) Din prima secţiune a acestui Capitol reţinem că, în cadrul procedurilor de elaborare a proiectelor de acte normative, autoritatea administraţiei publice are *obligaţia să publice un anunţ* referitor la această acţiune pe site-ul propriu, să-l afişeze la sediul propriu, într-un spaţiu accesibil publicului, şi să-l transmită către mass-media centrală sau locală, după caz[1]. Autoritatea administraţiei publice *va transmite* proiectele de acte normative celor care au depus o cerere în acest scop.

Anunţul[2] referitor la elaborarea unui proiect de act normativ *va fi adus la cunoştinţă publicului* cu cel puţin 30 de zile înainte de supunerea spre analiză, avizare şi adoptare de către autorităţile publice.

La publicarea anunţului, autoritatea administraţiei publice va stabili o perioadă de cel puţin 10 zile pentru a primi în scris *propuneri, sugestii* sau *opinii* cu privire la proiectul de act normativ supus dezbaterii publice.

Proiectul de act normativ se transmite spre analiză şi avizare autorităţilor publice interesate numai după definitivare *pe baza observaţiilor şi propunerilor formulate*[3].

Mai trebuie observat că autoritatea publică în cauză *este obligată să decidă organizarea unei întâlniri* în care să se dezbată proiectul de act normativ, dacă acest lucru *a fost cerut în scris* de către o asociaţie legal constituită sau de către o altă autoritate publică[4]. În toate cazurile în care se organizează dezbateri publice, acestea trebuie să se desfăşoare în cel mult 10 zile de la publicarea datei şi locului unde urmează să fie organizate, iar autoritatea publică în cauză trebuie să analizeze toate recomandările referitoare la proiectul de act normativ în discuţie.

b) *Dintre dispoziţiile privind participarea la procesul de luare a deciziilor,* unele precizează *condiţiile* în care persoanele interesate pot participa[5] la lucrările

---

[1] Articolul 6 alin. (1) din Legea nr. 52/2003.

[2] Anunţul va cuprinde o notă de fundamentare, o expunere de motive sau, după caz, un referat de aprobare privind necesitatea adoptării actului normativ propus, textul complet al proiectului actului respectiv, precum şi termenul limită, locul şi modalitatea în care cei interesaţi pot trimite în scris propuneri, sugestii, opinii cu valoare de recomandare privind proiectul de act normativ.

[3] Articolul 6 alin. (6) din Legea nr. 52/2003.

[4] Articolul 6 alin. (7) din Legea nr. 52/2003.

[5] Potrivit art. 7 alin. (3) din lege, participarea persoanelor interesate la şedinţele publice se va face în limita locurilor disponibile în sala de şedinţe, în ordinea de precădere dată de

ședințelor publice, altele stabilesc obligațiile autorităților administrației publice referitoare la minuta[1] ședinței publice, înregistrările ședințelor publice, iar o altă categorie se referă la întocmirea unui raport anual privind transparența decizională. Raportul anual privind transparența decizională va fi publicat pe site-ul propriu, prin afișare la sediul propriu sau prin prezentare în ședință publică.

Este importantă sublinierea din art. 7 alin. (9), în sensul că *adoptarea* deciziilor administrative ține de *competența exclusivă* a autorităților publice și că *punctele de vedere* exprimate în cadrul ședințelor publice de către persoanele care participă de proprie inițiativă la acestea *au valoare de recomandare*.

339. Sancțiuni. În art. 13 din lege se stipulează că orice persoană care se consideră vătămată în drepturile sale, prevăzute de lege[2], poate face plângere în condițiile Legii nr. 554/2004. Plângerea și recursul se judecă de urgență și sunt scutite de taxă de timbru.

În al doilea rând este stipulată și o formă de *răspundere disciplinară*, și anume fapta funcționarului care, din motive contrare legii, nu permite accesul persoanelor la ședințele publice sau împiedică implicarea persoanelor interesate în procesul de elaborare a actelor normative de interes public *constituie abatere disciplinară*, ce se sancționează fie potrivit prevederilor Legii nr. 188/1999, fie potrivit legislației muncii.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

interesul asociațiilor legal constituite în raport cu subiectul ședinței publice, stabilită de persoana care prezidează ședința publică.

[1] Minuta ședinței publice, incluzând și votul fiecărui membru, cu excepția cazurilor în care s-a hotărât vot secret, va fi afișată la sediul autorității publice în cauză și publicată pe site-ul propriu (art. 10 din Legea nr. 52/2003).

[2] Despre aplicabilitatea practică a textului, a se vedea *D. Apostol Tofan*, op. cit., p. 30-31.

Capitolul al III-lea.
Actele administrative

§1. Precizări terminologice

340. În literatura juridică s-au utilizat mai multe noţiuni pentru a desemna actele juridice cu caracter unilateral ale organelor administraţiei publice. Ni se pare că termenul cel mai des întrebuinţat în literatura noastră dintre cele două războaie, precum şi în literatura franceză a fost cel de *act administrativ*[1].

Unii autori au pus accentul pe sensul formal al actului administrativ, subliniind că el emană de la autorităţile administrative[2], alţii au scos în evidenţă, pe lângă sensul formal, şi sensul material al actului, adică cuprinsul acestuia[3].

În literatura juridică română de după război au fost utilizate, în principal, două noţiuni: act de drept administrativ[4], respectiv act administrativ[5]. Legislaţia şi doctrina din această perioadă foloseau ambii termeni.

În prezent, avem în vedere textul art. 52 din Constituţie, care întrebuinţează expresia act administrativ, ca atare, o vom folosi şi noi pe aceasta.

§2. Sfera şi definiţia actelor administrative

341. Sfera actelor administrative. Actele administrative constituie principala formă juridică a activităţii autorităţilor administraţiei publice. Numărul actelor administrative este mai mare la autorităţile administraţiei publice situate la un nivel superior în ierarhia organelor administraţiei publice (Preşedintele României, Guvern, ministere) şi scade pe măsură ce coborâm la organele ce constituie baza sistemului. În schimb, în activitatea acestora din urmă, pondere au faptele materiale-juridice şi operaţiunile materiale-tehnice.

---

[1] A se vedea *C. Rarincescu*, op. cit., p. 42; *E.D. Tarangul*, op. cit., p. 488 şi urm.; *G. Vedel*, op. cit., p. 54; *F.P. Bénoit*, op. cit., p. 542 şi urm.

[2] A se vedea *A. Teodorescu*, op. cit., p. 377; *P. Negulescu*, op. cit., p. 304.

[3] A se vedea *C.G. Rarincescu*, op. cit., p. 22.

[4] A se vedea *T. Drăganu*, Actele de drept administrativ, 1959.

[5] A se vedea *R. Ionescu*, Suspendarea executării actelor administrative, în Analele Universităţii „C.I. Parhon", Seria ştiinţe sociale nr. 11/1958, p. 216; *I. Iovănaş*, op. cit., p. 210; *T. Drăganu*, Actele administrative şi faptele asimilate lor ....

În literatura noastră juridică postbelică s-a susținut și argumentat că, în cazurile prevăzute de lege, organele judecătorești și ale procuraturii îndeplinesc anumite activități care au toate caracteristicile activității executive[1].

În prezent, această teză își păstrează pe deplin valabilitatea, fiind confirmată de texte constituționale și legale, în primul rând de art. 52 alin. (1) din Constituție, care se referă expres la actul administrativ al unei „autorități publice", și de art. 2 lit. b) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004[2], modificată, care stipulează că prin autoritate publică se înțelege *orice organ de stat sau al unităților administrativ-teritoriale* care acționează, în regim de putere publică, pentru satisfacerea unui interes public.

Bunăoară, în cazurile prevăzute de Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, republicată[3], unele organe ale justiției îndeplinesc activități administrative și pot emite acte administrative. Bineînțeles, prin aceste activități și asemenea acte nu se realizează administrația publică, în sensul de activitate aflată sub conducerea generală a Guvernului – cum se precizează în art. 102 alin. (1) din Constituție, republicată[4].

În al doilea rând, își păstrează actualitatea așa-numitele *acte administrative prin delegație*, categorie despre care s-a arătat că, deși nu sunt acte de drept administrativ, prin subiectul care le elaborează, acesta fiind o structură nestatală, ele trebuie socotite ca atare, dat fiind că structurile emitente acționează ca adevărate autorități administrative, *pe baza unei delegații exprese date de lege*[5].

Astfel, trebuie considerate acte administrative prin delegație cele emise în realizarea unui serviciu public de structuri nestatale autorizate prin lege să funcționeze în acest scop[6], cum sunt asociații, fundații neguvernamentale, societăți comerciale sau instituții private de utilitate publică. În acest sens, potrivit dispozițiilor aceluiași art. 2 lit. b) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, modificată, *sunt asimilate* autorităților publice *persoanele juridice de drept privat* care, potrivit legii, au obținut *un statut de utilitate publică* sau *sunt autorizate să presteze un serviciu public*, în regim de putere publică.

Actele administrative prin delegație elaborate pe cale unilaterală sunt obligatorii atât pentru autoritățile publice, cât și pentru particulari. Fiind considerate acte administrative de autoritate, am apreciat și noi, alături de alți autori, că ele pot fi atacate în contencios administrativ încă pe baza fostei Legi nr. 29/1990[7], iar în prezent, vor putea fi atacate potrivit Legii nr. 554/2004, modificată.

---

[1] A se vedea *T. Drăganu*, Actele administrative și faptele asimilate lor ..., p. 114.

[2] M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004, cu modificările ulterioare.

[3] Republicată în M. Of. nr. 827 din 13 septembrie 2005.

[4] A se vedea, în acest sens, *A. Iorgovan*, op. cit., vol. II, 2005, p. 27.

[5] A se vedea *T. Drăganu*, Actele de drept administrativ, p. 55; *idem*, Introducere în teoria și practica statului de drept, p. 144-145; *L. Chiriac*, Actele administrative normative, noțiuni și practică judiciară, Ed. Accent, 2000, p. 32-33.

[6] A se vedea *A. Iorgovan*, op. cit., vol. II, 2005, p. 24.

[7] În acest sens, a se vedea *T. Drăganu*, Introducere în teoria și practica statului de drept, p. 145; *A. Iorgovan*, op. cit., vol. II, 2002, p. 23.

342. Definiţia actelor administrative. În definirea actelor administrative, vom avea în vedere actele administrative ale autorităţilor publice, înzestrate cu o anumită competenţă, şi regimul juridic aplicabil, adică *sensul formal şi cel material al actelor administrative*[1]. Drept urmare, *actele administrative pot fi definite ca manifestări unilaterale şi exprese de voinţă ale autorităţilor publice, în principal, autorităţi ale administraţiei publice, în scopul de a produce efecte juridice, în temeiul puterii publice*[2].

Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 defineşte, ea însăşi, actul administrativ, şi anume: „actul unilateral cu caracter individual sau normativ, emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dă naştere, modifică sau stinge raporturi juridice".

§3. Trăsăturile caracteristice ale actelor administrative

343. În literatura noastră de specialitate, cu privire la trăsăturile actului administrativ, sunt exprimate opinii diferite, dar, cu toate acestea, se întâlnesc anumite elemente comune, asupra cărora ne vom opri, cu prioritate, în cele ce urmează.

Actul administrativ reprezintă *principalul act juridic care intervine în activitatea autorităţilor administraţiei publice*. Fiind un act juridic, actul administrativ este o manifestare de voinţă făcută în scopul de a produce efecte juridice proprii, adică de a da naştere, a modifica sau a stinge raporturi juridice.

Manifestarea de voinţă a autorităţii administraţiei publice *trebuie făcută*, de regulă, *în formă scrisă*, pentru că voinţa neexteriorizată nu poate produce efecte juridice[3].

344. Actul administrativ este o manifestare de voinţă unilaterală prin care organele administraţiei publice se manifestă ca subiecte de drept speciale, *învestite cu atribuţii de putere publică*.

În toate cazurile în care autoritatea administraţiei publice emite din oficiu un act administrativ prin care se creează obligaţii în sarcina altor autorităţi administra-

---

[1] Într-o opinie din literatura noastră de specialitate, s-a arătat că evocarea actelor administrative, indiferent de structura statală sau privată de la care emană şi indiferent de regimul juridic, implică referirea la un al treilea sens, *sensul structural-organizaţional* (*A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 24).

[2] Pentru diferite definiţii ale actului administrativ, a se vedea: *T. Drăganu*, Actele de drept administrativ, p. 42; *I. Iovănaş*, op. cit., p. 219; *A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 25. Autorul *L. Chiriac* arată, de asemenea, că actul administrativ este o manifestare unilaterală de voinţă a unei autorităţi publice (op. cit., 2000, p. 27).

[3] În acest sens, a se vedea *T. Drăganu*, Actele de drept administrativ, p. 9; *I. Iovănaş*, op. cit., p. 213.

tive, organisme nestatale, asociaţii, persoane fizice etc., caracterul unilateral al actului este indiscutabil.

Caracteristica actului administrativ de a fi o manifestare de voinţă unilaterală *îl deosebeşte de actele contractuale* ale organelor administraţiei publice.

Totodată, caracterul *unilateral* al actului administrativ determină, cu anumite excepţii, *revocabilitatea* acestuia.

În legătură cu trăsătura caracteristică a actului administrativ de a fi o manifestare de voinţă unilaterală, în doctrină şi practica administrativă s-au pus unele probleme.

a) Prima problemă priveşte *actele emise în comun*, cu participarea fie a mai multor autorităţi ale administraţiei publice, fie a unei autorităţi a administraţiei publice şi a unui organism nestatal. Deşi la emiterea acestor acte iau parte mai multe subiecte, nu ne găsim în prezenţa unui act contractual, deoarece „acordul lor de voinţă nu este asemănător celui conţinut în contractele civile. Contractele civile dau naştere la raporturi juridice cu dublu obiect şi scop, or, subiectele de drept participante la emiterea actului urmăresc acelaşi scop şi aceeaşi prestaţie din partea altor subiecte decât cele care şi-au exprimat voinţa"[1]. Manifestările de voinţă ale subiectelor participante *converg spre acelaşi efect juridic*. Drept urmare, în final, se realizează o *singură voinţă juridică*[2], ceea ce îi conferă actului caracter unilateral.

b) A doua problemă se referă la *actele administrative emise la cerere*. Situaţiile mai des întâlnite în practică sunt acelea în care solicitantul este o *persoană fizică*[3], iar obiectul cererii îl constituie emiterea diferitelor categorii de autorizaţii, cum ar fi autorizaţia de construcţie, prevăzută de dispoziţiile Legii nr. 50/1991, republicată, autorizaţia pentru realizarea unor activităţi independente în domeniul serviciilor etc.

Voinţa solicitantului exteriorizată în cerere constituie doar o *condiţie*[4] pentru emiterea actului administrativ propriu-zis, aşa încât nu ne găsim în prezenţa unui acord de voinţă între solicitantul actului şi organul administrativ emitent. Manifestarea de voinţă a autorităţii administraţiei publice concretizată în actul administrativ emis la cerere îşi păstrează caracterul unilateral.

În literatura de specialitate s-a pus problema efectelor pe care le are renunţarea beneficiarului la exerciţiul dreptului sau chiar la dreptul conferit prin actul respectiv, mai exact, dacă renunţarea este o modalitate de încetare a producerii efectelor juridice de către actul administrativ emis la cererea unei persoane fizice.

În ce ne priveşte, *ne raliem la părerea* potrivit căreia *renunţarea beneficiarului* la exerciţiul dreptului sau chiar la acesta *nu afectează valabilitatea actului*, ci el continuă să producă efecte juridice până în momentul revocării sale de către

---

[1] *I. Iovănaş*, op. cit., p. 215.

[2] A se vedea: *I. Iovănaş*, op. cit., p. 215; *A. Iorgovan*, op. cit., vol. II, 2005, p. 32.

[3] Autorul *A. Iorgovan* relevă încă o situaţie, şi anume cea în care cererea prealabilă aparţine organului emitent şi este adresată organului său ierarhic superior (op. cit., p. 32). De fapt, în această situaţie, se solicită acordul prealabil sau aprobarea organului ierarhic superior, adesea găsindu-ne în prezenţa actelor administrative complexe (despre această categorie de acte, a se vedea *T. Drăganu*, Actele administrative şi faptele asimilate lor ..., p. 96 şi urm.).

[4] În acest sens, a se vedea *I. Iovănaş*, op. cit., p. 215.

organul emitent[1]. Într-adevăr, dat fiind că actul emis la cerere este o manifestare unilaterală de voință a organului administrației publice, efectele juridice ale lui pot înceta tot numai printr-o manifestare unilaterală de voință a emitentului. Renunțarea beneficiarului la exercițiul dreptului sau chiar la acesta constituie *doar condiția* pentru retractarea (revocarea) actului administrativ.

c) A treia problemă privește *emiterea actelor administrative cu participarea mai multor persoane fizice*. Cele mai multe acte administrative de acest gen se emit de autorități ale administrației publice colegiale (spre exemplu, Guvernul, consiliile locale, consiliile județene). Actele administrative se adoptă ca urmare a exprimării votului, prevăzut de lege, al persoanelor care au participat la ședințele acestor organe colegiale, conform cvorumului precizat de lege. La întrebarea dacă nu cumva ne aflăm în prezența unui acord de voință, ca în cazul contractelor civile, în literatura noastră juridică *s-a răspuns unanim* în sensul că ne găsim în prezența unui *act unilateral* și că *numărul de persoane care participă la adoptarea unei decizii administrative nu are relevanță* pentru calificarea acestuia ca act unilateral sau, după caz, bilateral[2]. Într-adevăr, în situația pe care o discutăm, actul administrativ aparține *organului administrației publice*, fiind fără relevanță numărul de persoane fizice care participă la adoptarea lui și, pentru acest motiv, are caracter unilateral.

345. Actul administrativ este emis în temeiul și pentru realizarea puterii publice. Actul administrativ concretizează voința autorității administrative ca *subiect de drept învestit cu putere publică*. Ca atare, actul administrativ emis de autoritatea administrației publice, în calitatea ei de purtătoare a puterii publice, dă naștere, modifică sau stinge drepturi și obligații cărora li se aplică un regim de putere publică.

346. Actul administrativ este obligatoriu[3]. Obligativitatea actelor administrative trebuie înțeleasă sub mai multe aspecte:

– *actul administrativ este obligatoriu pentru toate subiectele de drept* (persoane juridice de drept public sau privat și persoane fizice) care intră sub incidența dispoziției respective. Această obligativitate este o consecință a prezumției de legalitate de care se bucură actele administrative ale autorităților administrației publice, fiind emise pe baza și în vederea executării dispozițiilor legale în vigoare[4];

– *actul administrativ este obligatoriu pentru organul emitent*, atâta vreme cât nu a fost abrogat, revocat sau anulat[5];

– *actul administrativ este obligatoriu și pentru organul administrativ superior celui emitent*, dar, referitor la acest aspect, trebuie făcută distincție între actele

---

[1] *Ibidem*.

[2] A se vedea *A. Iorgovan*, op. cit., vol. II, 2005, p. 31.

[3] Autorul *A. Iorgovan* consideră că obligativitatea actului administrativ rezultă din trăsătura actului administrativ de a fi emis în realizarea puterii publice (op. cit., p. 33).

[4] A se vedea *T. Drăganu*, Actele de drept administrativ, p. 67-68.

[5] Detalii cu privire la acest aspect, în *I. Iovănaș*, op. cit., p. 216-217.

administrative normative şi cele individuale[1]. *Actul administrativ normativ al organului inferior* este obligatoriu pentru organul superior până când acesta din urmă emite, la rândul lui, un act normativ cu un conţinut contrar actului normativ al organului inferior. Dat fiind că actul normativ nou emis are forţă juridică superioară, el îl abrogă pe cel al organului inferior. Deci, elaborând noi acte administrative normative, organul superior poate oricând să lipsească de efecte juridice actele normative ale organului inferior[2].

Actul administrativ individual al organului inferior trebuie şi el respectat de organul superior, atâta timp cât acesta nu îl anulează în condiţiile prevăzute de lege. Se pot distinge două situaţii: organul superior poate anula actul individual ilegal al organului inferior, dar nu îl poate emite, el însuşi, în locul celui subordonat; organul superior poate anula actul individual al organului inferior şi poate să emită, el însuşi, actul sau să-l oblige pe acesta din urmă să-l emită[3]. Trebuie precizat că, în măsura în care ne aflăm în prezenţa unor acte administrative individuale pe care normele juridice în vigoare le consideră irevocabile (spre exemplu, actele administrative jurisdicţionale, actele care au dat naştere unui drept subiectiv garantat de o normă de drept cu irevocabilitatea actului de bază), efectele lor juridice nu pot fi desfiinţate nici de organul ierarhic superior, nici de organul care l-a elaborat.

347. Actul administrativ este executoriu[4] prin el însuşi, adică se execută din oficiu, fără a mai fi necesar să intervină instanţele judecătoreşti pentru a-l învesti cu titlu executoriu. Caracterul executoriu al actului administrativ se datorează faptului că este emis de o autoritate a administraţiei publice, învestită prin norme juridice cu aptitudinea de a face actul, ceea ce îi conferă valoare obligatorie pentru orice persoană fizică şi juridică căreia i se adresează[5]. Dacă cel vizat prin acest act îl consideră ilegal, are dreptul de a se plânge organului emitent, celui ierarhic superior, altor organe ale administraţiei publice în cazurile prevăzute de lege, precum şi instanţelor de contencios administrativ conform Legii nr. 554/2004.

Cu alte cuvinte, dacă cei interesaţi contestă legalitatea unor acte administrative, acestea rămân în vigoare până când sunt anulate în mod expres de o autoritate administrativă sau de judecător. Executarea care are loc, aşa cum se arată în doctrina franceză, intervine „pe riscul şi răspunderea administraţiei", fiind o *executare provizorie*[6]. Totuşi, în unele cazuri, autorităţile administrative au dreptul de proceda la executarea forţată a unui act administrativ, de exemplu, procedează la ridicarea unui vehicul care staţionează într-un loc unde acest lucru este interzis.

---

[1] A se vedea *T. Drăganu*, op. cit., p. 68-70; *I. Iovănaş*, op. cit., p. 216-217.

[2] A se vedea şi *L. Chiriac*, op. cit., 2000, p. 154.

[3] A se vedea *I. Santai*, op. cit., p. 43.

[4] După *A. Iorgovan*, trăsătura actului administrativ de a fi executoriu rezultă din faptul că este emis în realizarea puterii publice (op. cit., p. 33).

[5] A se vedea *Al. Negoiţă*, Contenciosul administrativ şi elemente de drept administrativ, p. 58.

[6] A se vedea *G. Dupuis, M.-J. Guédon, P. Chrétien*, op. cit., p. 75.

348. Actul administrativ este emis pe baza legii şi pentru organizarea executării şi executarea în concret a legilor şi a celorlalte acte normative. Această trăsătură a actelor administrative este consecinţa ierarhiei în care se constituie normele juridice. În vârful piramidei se găseşte Constituţia, urmează legile organice şi legile ordinare ale Parlamentului, decretele prezidenţiale, ordonanţele şi hotărârile Guvernului, ordinele şi instrucţiunile miniştrilor etc. Legile fiind emanaţia puterii legiuitoare, toate celelalte acte juridice trebuie să-i fie subordonate, iar legea poate oricând anula, modifica sau suspenda un act administrativ. Aşa fiind, este criticabilă practica administrativă potrivit căreia printr-o hotărâre adoptată de Guvern se adaugă noi dispoziţii la o lege sau la o ordonanţă de urgenţă publicate în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Afirmaţia potrivit căreia actele administrative organizează aplicarea şi aplică în concret legile nu trebuie interpretată strâmt, deoarece în cadrul funcţiei executive se recurge şi la acte juridice normative conforme cu legea, iar, în anumite cazuri, legea acordă autorităţilor administrative *o putere de apreciere, o putere discreţionară*, în temeiul căreia acestea nu se mărginesc să aplice legea, ci au libertatea de a alege, în anumite limite, între două sau mai multe soluţii[1].

349. Regimul juridic specific al actului administrativ compus din reguli specifice privind forma, procedura de emitere, condiţiile de valabilitate şi controlul legalităţii actelor administrative de către instanţele de contencios administrativ constituie, într-o opinie, o trăsătură a actului administrativ[2]. Apreciem că, pe lângă considerarea regimului juridic administrativ ca o trăsătură de sine stătătoare a actului administrativ, regimul juridic specific actelor administrative apare şi ca o rezultantă a tuturor trăsăturilor caracteristice, a condiţiilor de valabilitate şi controlului legalităţii actului administrativ realizat de către instanţele de contencios administrativ.

§4. Clasificarea actelor administrative

350. Actele administrative pot fi clasificate în mai multe categorii, în funcţie de diferite criterii[3]:

A. După criteriul întinderii efectului juridic pe care îl produc, actele administrative se grupează în acte administrative normative şi acte administrative individuale[4]:

---

[1] A se vedea *T. Drăganu*, op. cit., vol. I, 1998, p. 214.

[2] A se vedea, în acest sens, *A. Iorgovan*, op. cit., vol. II, 2005, p. 36.

[3] Pentru diferite criterii de clasificare a actelor administrative, a se vedea *L. Chiriac*, op. cit., 2001, p. 72 şi urm.

[4] Pe lângă actele administrative normative şi individuale, *A. Iorgovan* delimitează încă o categorie, cea a actelor administrative cu caracter intern, care şi ele pot fi normative sau individuale (op. cit., 2005, p. 48).

a) *Actele administrative normative* cuprind reglementări de principiu cu caracter obligatoriu, formulate în abstract, în vederea aplicării la un număr nedeterminat de persoane[1]. De regulă, actele administrative normative cuprind atât norme imperative, cât şi prohibitive sau permisive;

b) *Actele administrative individuale* sunt manifestări de voinţă care creează, modifică, desfiinţează drepturi şi obligaţii în beneficiul sau sarcina uneia sau mai multor persoane dinainte determinate[2].

Actele administrative individuale pot fi şi ele împărţite în mai multe categorii, *după conţinutul lor*, şi anume:

1. Acte prin care se stabilesc drepturi sau obligaţii determinate pentru subiectul sau subiectele cărora li se adresează. Spre exemplu, actul prin care se eliberează o autorizaţie de construcţie îi conferă titularului o serie de drepturi şi obligaţii concrete în vederea realizării unui anumit imobil; actul administrativ fiscal prin care se stabileşte impozitul pe care îl datorează un cetăţean pentru clădirile pe care le deţine conţine o obligaţie concretă pentru particularul respectiv.

Cu privire la actele din această categorie, s-a arătat că *eliberarea unora dintre ele depinde de aprecierea autorităţii emitente*, în schimb, *emiterea altora este obligatorie*, dacă sunt îndeplinite condiţiile legii[3]. Astfel, eliberarea autorizaţiei de amenajare a unui spaţiu public depinde de aprecierea consiliului local cu privire la o serie de factori, cum ar fi bonitatea solicitanţilor, experienţa în domeniu şi altele.

În schimb, primarul este obligat să emită autorizaţia de construcţie dacă solicitantul prezintă documentaţia cerută de lege din care rezultă îndeplinirea tuturor condiţiilor cerute de Legea nr. 51/1991, republicată.

S-a mai subliniat că actele administrative individuale eliberate cu posibilitatea de apreciere a organului emitent pot fi controlate de organul administrativ superior şi alte organe prevăzute de lege, atât sub aspectul legalităţii, cât şi al oportunităţii. În schimb, actele administrative individuale emise fără posibilitatea de apreciere din partea autorităţii administrative emitente vor fi verificate numai din punctul de vedere al legalităţii[4].

2. Actele prin care se conferă un statut personal sau acte atributive de statut personal. Prin aceste acte se recunoaşte o activitate anterioară a persoanelor în favoarea cărora se emit şi li se conferă un complex de drepturi, în condiţiile cerute de lege. Asemenea acte sunt, spre exemplu, diploma şcolară, diploma universitară, decizia de pensionare etc.

S-a subliniat că, uneori, este dificil de făcut distincţie între actele prin care se stabilesc drepturi sau obligaţii determinate pentru subiectul sau subiectele cărora li se adresează, cum sunt autorizaţiile şi actele prin care se conferă un statut

---

[1] A se vedea *T. Drăganu*, Actele de drept administrativ, p. 86-87; *I. Iovănaş*, op. cit., p. 219; *L. Chiriac*, op. cit., 2000, p. 115.

[2] A se vedea *T. Drăganu*, Introducere în teoria şi practica statutului de drept, p. 145; *I. Iovănaş*, op. cit., p. 219.

[3] A se vedea *I. Iovănaş*, op. cit., p. 220.

[4] În acest sens, a se vedea *I. Iovănaş*, op. cit., p. 220.

personal, deoarece şi autorizaţiile se emit numai dacă se constată că sunt îndeplinite condiţiile cerute de lege. Pentru a le putea totuşi deosebi, trebuie să se ţină seama de faptul că *actele atributive de statut personal nu asigură prin ele însele legalitatea unei activităţi viitoare*, fiind necesar să intervină un nou act administrativ sau de altă natură, în schimb, *în cazul autorizaţiilor*, prin simpla lor obţinere, *beneficiarul are dreptul să exercite o anumită activitate pe deplin legală*[1].

3. Acte prin care se aplică constrângerea administrativă. Cele mai multe dintre aceste acte se caracterizează prin faptul că instituie constrângerea administrativă sub forma sancţiunii. Exemplul tipic îl constituie actul (procesul-verbal) prin care se consemnează săvârşirea contravenţiilor şi se aplică sancţiunea legală corespunzătoare[2].

4. Actele administrative jurisdicţionale. a) În doctrină, aceste acte au fost caracterizate prin următoarele *trăsături*: sunt emise de organe care fac parte din sistemul administraţiei publice, denumite organe administrative jurisdicţionale sau organe administrative de jurisdicţie; au ca obiect soluţionarea unor litigii ce iau naştere în administraţia activă, pe baza unei sesizări a celui interesat sau a altor organe prevăzute de lege; elaborarea actelor administrative jurisdicţionale se face conform unei proceduri bazate pe contradictorialitate, adică părţile au posibilitatea de a discuta în opoziţie toate elementele litigiului; organul emitent este independent în luarea soluţiei (atât faţă de părţi, cât şi faţă de orice persoană sau organ); au o stabilitate mai mare[3] decât actele administrative tipice fiind exceptate de la principiul revocabilităţii acestor acte[4], autoritatea administrativă care într-o anumită cauză a emis un act administrativ jurisdicţional nu îl mai poate revoca, modifica sau suspenda.

În doctrină[5] şi practica judiciară se foloseau mai multe denumiri pentru a evoca actele administrative caracterizate prin trăsăturile menţionate mai sus, de exemplu, „act administrativ jurisdicţional", „act administrativ cu caracter jurisdicţional" şi „act administrativ de jurisdicţie".

---

[1] În acest sens, a se vedea *T. Drăganu*, Actele de drept administrativ, p. 90.

[2] O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravenţiilor, aprobată prin Legea nr. 180/2002, cu modificările ulterioare, constituie „legea-cadru" în această materie şi ea se completează cu alte legi şi acte normative care prevăd contravenţii şi modul cum acestea se sancţionează.

[3] Autorul *A. Iorgovan* susţine că prin stabilitatea mai mare a acestor acte nu se înţelege autoritatea lucrului judecat, opinie la care ne-am raliat (Tratat de drept administrativ, vol. II, 2005, p. 883).

[4] A se vedea *I. Iovănaş*, op. cit., p. 221; *Al. Negoiţă*, op. cit., p. 38.

[5] Sub imperiul Constituţiei nerevizuite, referitor la *denumirea acestor acte*, în opinia autorului *V.I. Prisăcaru* se face distincţie între „actele administrative cu caracter jurisdicţional" şi „actele administrative jurisdicţionale", susţinându-se că „în dreptul administrativ român nu avem organe administrative jurisdicţionale şi nici acte administrative jurisdicţionale" (op. cit., p. 329). Ne-am alăturat părerii acelor autori care au susţinut că, indiferent de faptul că în Constituţie (înainte de revizuire, s.n. – R.N.P.) nu se face referire expresă la activitatea administrativ-jurisdicţională, această activitate se îndeplineşte şi în prezent.

b) Prin revizuirea Constituţiei[1], la art. 21 având ca obiect „Accesul liber la justiţie", s-a introdus un nou alin. (4), care prevede: *„Jurisdicţiile speciale administrative sunt facultative şi gratuite"*[2].

Prin acest text, se recunoaşte expres existenţa unor autorităţi administrative cu activitate jurisdicţională, iar precizarea referitoare la caracterul facultativ şi gratuit al jurisdicţiilor administrative se referă la *cei administraţi*, persoane fizice şi persoane juridice, care vor decide dacă se vor folosi sau nu de aceste jurisdicţii.

Aşadar, în măsura în care unele autorităţi ale administraţiei publice *se bucură de independenţă în soluţionarea litigiilor*, cerinţă formulată în practica Curţii Europene a Drepturilor Omului, şi *hotărârile* pe care le iau *urmează o procedură asemănătoare cu cea a instanţelor judecătoreşti*, urmează a fi socotite autorităţi administrative cu atribuţii jurisdicţionale şi actele lor vor avea o natură administrativ-jurisdicţională.

c) *Definiţia actului administrativ jurisdicţional din perspectiva Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004.* Înainte de modificarea prin Legea nr. 262/2007, în art. 2 lit. d) din Legea nr. 554/2004, actul administrativ jurisdicţional era definit ca *actul juridic emis de o autoritate administrativă cu atribuţii jurisdicţionale în soluţionarea unui conflict, după o procedură bazată pe contradictorialitate şi cu asigurarea dreptului la apărare.* După cum se observă, erau avute în vedere majoritatea trăsăturilor specifice actului administrativ jurisdicţional, aşa cum ele au fost arătate în doctrină. Totuşi, în mod inexplicabil, una a fost omisă, şi anume independenţa pe care trebuie s-o aibă autoritatea administrativ-jurisdicţională care soluţionează conflictul.

Prin modificările aduse de Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004 de către Legea nr. 262/2007, cea mai mare parte din caracteristicile actului administrativ jurisdicţional se întâlnesc în *definiţia* termenului de *jurisdicţie administrativă specială*, şi *nu în definiţia actului administrativ-jurisdicţional.* O altă remarcă priveşte conceptul de jurisdicţie administrativă specială, legiuitorul preferând sensul funcţional al acesteia (activitate ...), deşi până la această dată se întrebuinţa sensul organic pentru a stabili înţelesul de jurisdicţie administrativă.

---

[1] În faza de propunere a Comisiei parlamentare instituite în scopul pregătirii legii de revizuire a Constituţiei din 1991, cu privire la acest alineat al art. 21, *prof. T. Drăganu* face o serie de observaţii critice. Menţionăm una dintre ele: „Într-adevăr, prin faptul că într-un articol al Constituţiei, al cărui obiect este consacrarea la cel mai înalt nivel legislativ a principiului liberului acces la justiţie, se introduce o dispoziţie referitoare la jurisdicţiile administrative, se deschide poarta spre acreditarea ideii că, în temeiul alin. (4) al viitoarei reglementări a art. 21, jurisdicţiile administrative sunt puse pe acelaşi plan cu instanţele judecătoreşti şi că, drept urmare, liberul acces la justiţie este respectat, chiar dacă legea organică sau ordinară prevede că anumite litigii vor fi soluţionate de o asemenea jurisdicţie administrativă" (O prevedere greşită a Constituţiei din 1991 care trebuie remediată cu ocazia revizuirii acesteia, în C.J. nr. 4/2003, p. 3).

[2] Autorul *I. Deleanu* arată că procedurile administrativ-jurisdicţionale prealabile, în măsura în care erau obligatorii, încălcau principiul „liberului" acces la justiţie, consacrat de art. 2 din Constituţie, implicând o limitare sau condiţionare a acestuia, adică o „îngrădire" (Revizuirea Constituţiei, p. 14).

În prezent, prin *act administrativ-jurisdicțional* se înțelege *„actul emis de o autoritate administrativă, învestită prin lege organică cu atribuții de jurisdicție administrativă specială"* [art. 2 alin. (1) lit. d)], iar prin *jurisdicție administrativă specială* se înțelege *„activitatea înfăptuită de o autoritate administrativă care are, conform legii organice speciale în materie, competența de soluționare a unui conflict privind un act administrativ, după o procedură bazată pe principiile contradictorialității, asigurării dreptului la apărare și independenței activității administrativ-jurisdicționale"* [art. 2 alin. (1) lit. e)].

d) *Înainte de adoptarea Legii contenciosului administrativ nr. 544/2004*, în doctrină au fost evocate mai multe acte administrativ-jurisdicționale, și anume:

– *hotărârile comisiei de jurisdicție a imputațiilor*[1], prin care se soluționează plângerea militarilor împotriva hotărârii pronunțate de comandantul sau șeful unității prin care s-a pronunțat asupra contestațiilor având ca obiect decizia de imputare a militarilor, prin care au fost obligați la plata unei sume de bani, în cadrul răspunderii materiale.

Comisia de jurisdicție a imputațiilor soluționează plângerea în cel mult 60 de zile de la data înregistrării. Hotărârea comisiei de jurisdicție a imputațiilor se consideră definitivă și se comunică în cel mult 15 zile de la pronunțare.

S-a subliniat că hotărârile comisiei de jurisdicție a imputațiilor urmează o procedură asemănătoare cu cele desfășurate de instanțele judecătorești, ceea ce îi conferă caracterul de act administrativ-jurisdicțional[2].

În art. 43 din O.G. nr. 121/1998 se prevede că hotărârea pronunțată de comisia de jurisdicție a imputațiilor poate fi atacată la instanța de judecată competentă, adică la instanța de contencios administrativ;

– *hotărârile motivate ale Comisiei de reexaminare din cadrul Oficiului de Stat pentru Invenții și Mărci*[3] prin care se soluționează contestațiile împotriva deciziilor Oficiului privind înregistrarea mărcilor și deciziile Oficiului privind înscrierea cesiunii sau a licenței în Registrul Național al Mărcilor.

Hotărârea motivată se comunică părților în termen de 15 zile de la pronunțare și poate fi atacată cu apel la Tribunalul București în termen de 30 de zile de la comunicare[4]. Decizia acestei instanțe poate fi atacată cu recurs la Curtea de Apel București în termen de 15 zile de la comunicare;

– *deciziile motivate date de comisia numită de Guvern sau de președintele consiliului județean*, prin care se soluționează „întâmpinările" persoanelor fizice și juridice notificate în legătură cu propunerile de expropriere, potrivit Legii nr. 33/1994. Întâmpinările se depun în termen de 45 de zile la primarul localității

---

[1] A se vedea O.G. nr. 121/1998 privind răspunderea materială a militarului (M. Of. nr. 328 din 29 august 1998), aprobată prin Legea nr. 25/1999 (M. Of. nr. 34 din 28 ianuarie 1999).

[2] În acest sens, a se vedea *L. Chiriac*, op. cit., p. 190.

[3] A se vedea Legea nr. 84/1998 privind mărcile și indicațiile geografice (M. Of. nr. 455 din 27 noiembrie 1998).

[4] A se vedea și *L. Chiriac*, op. cit., p. 191.

unde se află imobilul supus exproprierii și ele trebuie soluționate în termen de 30 de zile de către comisie.

Modul de constituire a comisiei, posibilitatea solicitării unor date și informații suplimentare, consemnarea acordului dintre părți în hotărârea pronunțată învederează caracterul de act administrativ-jurisdicțional[1].

Toate exemplele de mai sus au în vedere acte administrativ-jurisdicționale emise de autorități învestite prin *lege ordinară*, și nu organică, așa cum se cere, în prezent, în art. 2 alin. (1) lit. d) și e) din Legea nr. 554/2004, modificată.

e) După adoptarea[2] Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, *Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor*, înființat prin O.U.G. nr. 34/2006, este calificat expres ca organ administrativ cu activitate jurisdicțională. Deciziile Consiliului privind soluționarea contestației și obligarea la plata amenzii *pot fi atacate cu plângere* la instanța judecătorească, *în termen de 10 zile de la comunicare*, atât pentru motive de nelegalitate, cât și de netemeinicie[3]. Numai că nici Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor nu a fost înființat prin lege organică, așa cum pretinde Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, modificată.

B. După criteriul organului de la care emană, actele administrative pot fi clasificate în:

a) *acte emise de autoritățile administrației publice;*

b) *acte emise de alte organe ale statului;*

c) *acte emise în baza unei împuterniciri exprese a legii de către anumite persoane private (juridice sau fizice), adică acte administrative prin delegație*[4].

La rândul lor, actele emanând de la autoritățile administrației publice pot fi grupate în mai multe grupe în funcție de poziția organului emitent în ierarhia sistemului administrației publice (decrete prezidențiale, hotărâri și ordonanțe ale Guvernului, ordine și instrucțiuni ale miniștrilor etc.).

---

[1] A se vedea, în acest sens, *L. Giurgiu*, Considerații în legătură cu Legea nr. 33/1994 privind exproprierea pentru cauză de utilitate publică, în Dreptul nr. 2/1995, p. 19; *idem*, Domeniul public, Ed. Tehnică, București, 1997, p. 119; *D.C. Dragoș*, Procedura contenciosului administrativ, Ed. All Beck, București, 2002, p. 147.

[2] Cu privire la discuțiile referitoare la calificarea sau nu ca organ administrativ jurisdicțional a Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării care funcționează pe baza O.U.G. nr. 137/2000 (M. Of. nr. 99 din 8 februarie 2000), a se vedea *E. Albu*, Dreptul contenciosului administrativ, Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 42-43.

[3] Pentru detalii, a se vedea Capitolul referitor la Contractele administrative.

[4] A se vedea și *A. Iorgovan*, op. cit., vol. II, 2005, p. 39.

Capitolul al IV-lea.
Condițiile de valabilitate a actelor administrative

351. Pentru ca un act administrativ să fie valabil și să producă efecte juridice, el trebuie să îndeplinească anumite *condiții*, și anume:

– actul administrativ să fie emis de organul competent și în limitele competenței sale;

– actul administrativ să fie emis în forma și cu procedura prevăzută de lege;

– actul administrativ să fie conform din punct de vedere al conținutului cu Constituția și dispozițiile legale în vigoare;

– actul administrativ să fie emis conform interesului public urmărit de lege.

§1. Emiterea actului administrativ de către organul competent și în limitele competenței sale

352. Competența[1] autorităților administrației publice se caracterizează prin anumite trăsături, și anume:

Competența are caracter legal, adică fiecare organ al administrației publice este înzestrat cu o anumită competență determinată de lege. Aceasta înseamnă că, în principiu, o autoritate a administrației publice nu poate să-și transmită competența stabilită de lege unui alt organ al administrației publice.

În practica administrativă, este posibil ca, uneori, titularii funcțiilor, din diferite motive, să fie împiedicați să-și exercite atribuțiile ori să fie supraaglomerați cu diferite sarcini, ceea ce ar avea drept consecință îngreunarea sau chiar împiedicarea activității de organizare a executării legii.

Pentru a se evita asemenea situații, prin lege s-au creat *anumite modalități* pentru a se asigura continuitatea activității de organizare a executării legii, și anume:

a) *delegarea de atribuții* se referă la încredințarea de către o anumită autoritate, demnitari sau funcționari publici de decizie a anumitor atribuții unei autorități subordonate sau altor persoane (de obicei, inferioare față de delegant). Spre exemplu, potrivit art. 57 alin. (2) din Legea nr. 215/2001, republicată, primarul poate delega atribuțiile sale viceprimarului, care este înlocuitorul de drept al

---

[1] Noțiunea și felurile competenței autorităților administrației publice sunt examinate în Partea I, Capitolul al III-lea, §3.

acestuia[1]. Pe perioada delegării, autoritatea delegantă nu mai poate ea însăși să-și exercite atribuțiile, o asemenea intervenție în materiile delegate fiind lovită de incompetență[2];

b) o altă formă a delegării o reprezintă *delegarea de semnătură*, care se caracterizează prin faptul că o autoritate superioară, un demnitar sau funcționar public de decizie autorizează o autoritate subordonată, un alt funcționar public să semneze în numele și în locul său anumite decizii, dar sub controlul și responsabilitatea sa. În situația acestei delegări, beneficiarul delegării nu acționează în nume propriu, ci în numele celui care l-a delegat[3]. Delegarea de semnătură încetează la data hotărâtă de delegant sau ca urmare a schimbării delegatarului;

c) *înlocuirea unor funcționari publici* are loc când unii dintre ei nu pot să-și exercite atribuțiile, din diferite motive[4]. Uneori, însăși legea prevede cine este înlocuitorul de drept, în alte situații, desemnarea înlocuitorului rămâne la latitudinea funcționarului public de decizie.

353. Competența are un caracter obligatoriu, adică, așa cum s-a mai arătat, atribuțiile stabilite prin lege organelor administrației publice trebuie îndeplinite conform prescripțiilor legii, exercitarea lor nu are caracter facultativ.

Dacă organul administrației publice care emite un act administrativ este lipsit de competență, *actul este ilegal*, iar ilegalitatea datorată incompetenței nu poate fi acoperită prin confirmare, actul fiind nul sau chiar inexistent. Organul competent poate să adopte un act cu un anumit conținut similar, act care va produce efecte juridice din momentul emiterii sale[5].

354. Competența, de regulă, are un caracter permanent, în sensul că ea se exercită în mod continuu, și anume autoritatea administrației publice competentă poate să emită un act administrativ ori de câte ori se ivesc condițiile prevăzute de lege[6].

§2. Forma și procedura elaborării actului administrativ

355. În cele mai multe cazuri, actele administrative îmbracă forma scrisă, care este apreciată ca o garanție de respectare a legalității[7].

---

[1] Formularea anterioară, în sensul că primarul deleagă viceprimarului *unele* din atribuțiile sale, era mai corectă, pentru că nu este posibilă o delegare a tuturor atribuțiilor, dat fiind că instituția primarului ar rămâne fără obiect.

[2] A se vedea și *Ch. Debbasch*, op. cit., 2002, p. 487.

[3] *Idem*, p. 488.

[4] A se vedea *I. Iovănaș*, op. cit., p. 123.

[5] *Idem*, p. 232.

[6] A se vedea: *Al. Negoiță*, op. cit., p. 44; *I. Santai*, op. cit., p. 50.

[7] A se vedea: *T. Drăganu*, op. cit., p. 121; *I. Iovănaș*, op. cit., p. 233.

La actele administrative normative, forma scrisă este indispensabilă, deoarece Constituţia şi legea prevăd obligaţia publicării lor. *Actele administrative individuale* se fac, şi ele, adesea, în formă scrisă. Cu toate acestea, unele acte administrative pot îmbrăca şi forma verbală. Astfel, art. 38 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001 prevede că sancţiunea avertismentului se aplică oral atunci când contravenientul este prezent la constatarea contravenţiei şi sancţiunea este aplicată de agentul constatator.

Avantajul formei scrise şi în cazul actelor administrative individuale este incontestabil: exclude posibilitatea contestării existenţei actelor; constituie un mijloc de dovadă în caz de litigii; asigură condiţii mai bune pentru exercitarea controlului asupra legalităţii lor.

Actele administrative nu trebuie confundate cu înscrisurile constatatoare ale manifestărilor de voinţă producătoare de efecte juridice. Astfel, încheierile de autentificare nu pot fi considerate acte administrative, deoarece declaraţia notarului nu adaugă efecte juridice noi raportului juridic născut prin voinţa liber declarată a părţilor, ci se mărgineşte să constate identitatea părţilor, consimţământul acestora şi precizarea datei când are loc operaţiunea de constatare. Totodată, actele de stare civilă, ca şi alte acte doveditoare emanând de la autorităţile administraţiei publice nu pot fi considerate acte administrative, dat fiind că ele nu cuprind o manifestare de voinţă producătoare de efecte juridice, ci doar constată existenţa unui fapt material juridic ori atestă o anumită calitate (de pildă, calitatea de salariat) sau o anumită situaţie[1].

În sprijinul acestor consideraţii teoretice pot fi invocate şi argumente de ordin legislativ, şi anume dispoziţiile O.G. nr. 33/2002[2]. Potrivit art. 2, prin *certificat* în sensul acestei ordonanţe se înţelege *documentul* prin care se confirmă exactitatea sau realitatea unui fapt ori se atestă o anumită calitate, în vederea valorificării anumitor drepturi de către persoana care solicită eliberarea acestuia.

În alin. (2) al aceluiaşi articol se precizează că prin *adeverinţă* în sensul acestei ordonanţe se înţelege *documentul* prin care se atestă un drept sau un fapt.

Certificatele şi adeverinţele se eliberează numai *la cererea scrisă* a persoanelor îndreptăţite ori a mandatarului acestora şi numai în situaţia în care confirmarea, respectiv atestarea dreptului sau faptului le privesc în mod direct.

Ori de câte ori legea prevede necesitatea formei scrise, aceasta va trebui socotită o condiţie de valabilitate a actului administrativ individual, independent de existenţa unei dispoziţii care să sancţioneze cu nulitatea lipsa formei scrise[3]. Uneori, legea stipulează, în mod expres, că numai lipsa anumitor menţiuni din cadrul unui act administrativ are ca efect nulitatea acestuia. Spre exemplu, procesul-verbal de constatare a contravenţiei se face în formă scrisă şi el trebuie să cuprindă menţiunile prevăzute în art. 16 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001. Numai lipsa

---

[1] A se vedea: *T. Drăganu*, Actele administrative şi faptele asimilate lor ..., p. 92-93; *I. Santai*, op. cit., p. 16; *L. Chiriac*, op. cit., 2001, p. 46-47.

[2] O.G. nr. 33/2002 privind reglementarea eliberării certificatelor şi adeverinţelor de către autorităţile publice centrale şi locale (M. Of. nr. 88 din 2 februarie 2002).

[3] În acest sens, a se vedea *T. Drăganu*, Actele de drept administrativ, p. 123.

mențiunilor indicate expres în art. 17 atrage nulitatea procesului-verbal, și anume: numele și prenumele contravenientului, iar în cazul persoanei juridice, lipsa denumirii și a sediului acesteia, a faptei săvârșite și a datei comiterii acesteia sau a semnăturii agentului constatator.

Pe de altă parte, actele organelor colegiale ale administrației publice vor trebui întotdeauna să îmbrace forma scrisă, chiar și atunci când aceste acte au caracter individual, dat fiind că numai așa se poate distinge hotărârea adoptată de opiniile diverse exprimate în ședință.

În *proiectul Codului de procedură administrativă, forma scrisă* este înscrisă ca o *regulă* a elaborării actului administrativ, ceea ce ni se pare benefic pentru particular.

Doctrina franceză nu este atât de categorică, astfel, dacă majoritatea actelor administrative se fac în formă scrisă, nu totdeauna este necesar un înscris și, în acest sens, se invocă așa-numitele decizii care implică gesturi, sonorizări, mișcări, cum sunt semnalele luminoase, semnalul de alarmă, ordinul unui polițist exprimat printr-o anumită mișcare a mâinii, precum și deciziile implicite, când administrația tace, considerată de textele legale ca o tăcere aprobativă, respectiv o aprobare implicită[1].

Oricum forma scrisă reprezintă numai punctul de plecare al procedurii de elaborare a actelor administrative, care, cel mai adesea, implică și îndeplinirea *altor forme procedurale.*

356. Formele procedurale care intervin cu ocazia elaborării actelor administrative pot fi clasificate în trei categorii, și anume anterioare, concomitente și posterioare emiterii actelor administrative.

Formele procedurale anterioare emiterii actului administrativ sunt activități care nu produc ele însele efecte juridice, dar care premerg elaborarea hotărârii producătoare de efecte juridice. Asemenea activități sunt: avizele, acordul, propunerile, rapoartele, sesizările și altele. Dintre acestea, ne vom opri asupra primelor două categorii, deoarece practica administrativă se confruntă cu ele mai des.

a) *Avizele* sunt opinii pe care un organ al administrației publice le solicită altui organ al administrației publice într-o problemă sau în mai multe probleme, pentru a se informa și a decide în cunoștință de cauză[2].

În literatura de specialitate română și străină, avizele se clasifică în trei categorii: *avize facultative, avize consultative* și *avize conforme.*

Avizele facultative se caracterizează prin faptul că organul competent să emită un act administrativ *este liber* să le solicite sau nu altui organ, iar dacă le-a cerut, are posibilitatea să aprecieze dacă este sau nu cazul să se conformeze acestor opinii.

Avizele consultative se caracterizează prin faptul că organul administrației publice competent să emită un act administrativ *este obligat* să le solicite altui

[1] În acest sens, a se vedea *G. Dupuis, M.-J. Guédon, P. Chrétien*, op. cit., p. 432.
[2] A se vedea *T. Drăganu*, op. cit., p. 123.

organ, dar *are libertatea de apreciere* dacă se conformează sau nu acestora. De pildă, avizul Consiliului Legislativ are *caracter consultativ* și este un aviz de specialitate[1].

Avizele conforme se caracterizează prin faptul că organul administrației publice competent să emită un act administrativ *este obligat* nu numai *să le ceară* altui organ al administrației publice, dar *și să li se conformeze*. În situația acestor avize, actul administrativ care se emite nu poate avea un conținut contrar opiniilor cuprinse în avizul conform. Totuși, dacă organul administrației publice care a solicitat avizul nu este de acord cu conținutul acestuia, are posibilitatea de a nu mai emite actul respectiv[2].

Uneori, denumirea de aviz conform stabilită de lege nu corespunde realității. De exemplu, în art. 51 alin. (1) din Legea apelor nr. 107/1996 se arată că avizul de gospodărire a apelor și avizul de amplasament, necesare executării lucrărilor care se construiesc pe ape sau care au legătură cu apele, sunt avize conforme. Denumirea de „aviz", în cazul celui de gospodărire a apelor, este *impropriu* folosit, pentru că, în realitate, *acest aviz produce efecte juridice*, pe baza lui investitorul poate fi obligat să execute anumite lucrări necuprinse în documentația tehnică[3]. Se pare că însuși legiuitorul l-a considerat, în final, un act administrativ, din moment ce a stipulat[4] că avizele și autorizațiile de gospodărire a apelor, precum și refuzul de emitere a acestora pot fi contestate potrivit Legii nr. 29/1990. Și în cazul avizului de amplasament, după cum se subliniază într-o părere, deși este calificat „aviz conform", i se aplică regimul juridic al actului administrativ[5].

În legătură cu aceste situații, nerespectarea unor termeni consacrați în doctrina română și străină, cum este și cel de *aviz*, poate produce confuzii și consecințe nedorite nu numai de ordin teoretic, ci mai ales practic, după cum s-a subliniat în doctrină[6].

Avizele pot proveni de la o structură internă a organului emitent al actului administrativ (avize interne) sau de la un alt organ decât cel care urmează să emită actul juridic (avize externe).

Caracterul tot mai specializat al conducerii administrative a impus înființarea și dezvoltarea organelor cu atribuții consultative, care au ca principală activitate emiterea avizului de specialitate. Compartimente cu caracter consultativ pot fi organizate chiar în structura autorității administrației publice emitente a actului

---

[1] Articolul 9 alin. (1) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative (M. Of. nr. 139 din 31 martie 2000).

[2] A se vedea *T. Drăganu*, op. cit., p. 123.

[3] A se vedea *R.N. Petrescu*, Cu privire la regimul juridic al lucrărilor care se construiesc pe ape sau au legătură cu apele, în Fiat Justiția nr. 2/1998, Cluj-Napoca, p. 79-81. Pentru o analiză detaliată, a se vedea *V. Vedinaș, M. Tomescu*, Aspecte actuale privind regimul juridic al acordului și autorizației de mediu, în R.D.Pb. nr. 1-2/1996, p. 70 și urm.

[4] Articolul 60 din Legea nr. 107/1996.

[5] A se vedea *A.R. Lazăr*, Aspecte procedurale ale emiterii actelor administrative. Câteva considerații privind procedura aprobării tacite, în R.D.Pb. nr. 3/2003, p. 88.

[6] A se vedea, pe larg, *A.R. Lazăr*, op. cit., p. 89-90.

administrativ (spre exemplu, oficiul juridic) sau pe lângă organul de conducere al autorităţii administraţiei publice. Uneori, chiar autorităţi ale administraţiei publice de decizie pot să îndeplinească atribuţii cu caracter consultativ în anumite probleme ale altui organ al administraţiei publice (spre exemplu, prefectul avizează proiectul de buget transmis de conducătorii serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor şi ale celorlalte organe ale administraţiei publice centrale din subordinea Guvernului). Răspunderea membrilor organelor consultative pentru activitatea lor concretizată, în principal, în avize nu înseamnă un amestec şi nici diminuarea atribuţiilor autorităţilor administrative de decizie[1].

b) *Acordul.* Noţiunea de acord a fost în special legată de acordul prealabil, adică de *consimţământul dat de un organ determinat de lege* altui organ administrativ pentru emiterea unui act administrativ.

Acordul poate fi *prealabil, concomitent* sau *posterior* emiterii unui act administrativ. Aşadar, acordul presupune existenţa unui act administrativ al altui organ decât al celui care dă acordul, fie că el urmează să fie emis, fie că el este deja emis. Dacă legea cere pur şi simplu „acordul" unui organ al administraţiei publice, autoritatea competentă să emită actul are libertatea de a cere consimţământul celuilalt organ fie înainte, fie concomitent, fie posterior emiterii actului[2]. Totuşi, în practica administrativă, de cele mai multe ori se recurge la *acordul prealabil.*

Emiterea acordului nu obligă autoritatea administraţiei publice să elaboreze actul administrativ condiţionat de acord, dar lipsa acordului determină nevalabilitatea actului administrativ.

Acordul prealabil *nu acoperă viciile actului administrativ* la care se referă, iar, dacă se cere anularea acestuia, în litigiu calitatea de pârât o va avea autoritatea emitentă a actului, şi nu aceea care şi-a dat acordul.

Cu toate că *acordul prealabil* are unele elemente comune cu *avizul conform,* în sensul că ambele sunt date pe baza iniţiativei organului emitent al actului administrativ, ele se deosebesc unul de celălalt. Astfel, s-a arătat că avizul conform nu produce el însuşi efecte juridice, deşi constituie un element component al procedurii de elaborare a unui act administrativ, fără de care acesta nu este valabil, în timp ce în cazul acordului efectul juridic este rezultatul manifestării de voinţă a mai multor organe, şi nu a manifestării de voinţă a unui singur organ al administraţiei publice, cum se întâmplă când acesta este obligat să ceară avizul conform al altui organ[3]. Drept urmare, în aceeaşi opinie, la care ne raliem, se apreciază că *acordul, aprobarea, confirmarea şi ratificarea conduc la acte administrative complexe,* care se caracterizează prin faptul că iau naştere prin *două sau mai multe manifestări de voinţă,* care provin de la organe diferite, dar, deoarece converg spre producerea aceluiaşi efect juridic, *formează o singură unitate juridică*[4]. Tocmai prin

---

[1] A se vedea *R.N. Petrescu,* Răspunderea patrimonială a membrilor organelor consultative din administraţia de stat, în R.D.Pb. nr. 1/1997, p. 27.

[2] *T. Drăganu,* Actele administrative şi faptele asimilate lor..., p. 104.

[3] *Idem,* p. 103.

[4] *Idem,* p. 96.

această trăsătură actele administrative complexe se deosebesc de celelalte acte administrative a căror valabilitate este condiţionată de îndeplinirea unor operaţii materiale-tehnice, prealabile, concomitente sau posterioare emiterii actului.

Celelalte forme procedurale prealabile (propuneri[1], rapoarte, anchete, certificate etc.) sunt operaţiuni tehnico-administrative care nu produc prin ele însele efecte juridice. Spre exemplu, potrivit art. 6 din Legea nr. 50/1991, republicată, *certificatul de urbanism* reprezintă doar un *act de informare*, prealabil emiterii actului administrativ propriu-zis, care este autorizaţia de construcţie.

357. Formele procedurale concomitente emiterii actului administrativ. Aceste forme se referă, pe de o parte, la *cvorum*, *majoritatea cerută pentru adoptarea actului* şi *semnarea* (uneori, *contrasemnarea*) actului, iar, pe de altă parte, *motivarea* acestuia.

a) Prin *cvorum* se înţelege numărul de membri, raportat la totalul membrilor unui organ colegial, care trebuie să fie prezenţi pentru ca deliberările acestuia să fie valabile[2]. Cvorumul este obligatoriu a fi respectat, deoarece dispoziţiile ce-l reglementează sunt cuprinse în legi ordinare sau alte acte normative, cărora organul vizat trebuie să li se conformeze.

b) *Majoritatea cerută pentru adoptarea actului* se referă la numărul de voturi necesare pentru ca hotărârea să fie valabilă şi obligatorie[3].

Majoritatea cerută de lege pentru adoptarea unui act administrativ poate fi: absolută, simplă şi calificată. Prin *majoritate absolută* se înţelege adoptarea unui act administrativ cu votul *majorităţii membrilor ce compun organul* colegial; prin *majoritate simplă* se înţelege adoptarea unui act administrativ cu votul *majorităţii membrilor* organului colegial *prezenţi* la şedinţă; prin *majoritate calificată* se înţelege adoptarea unui act administrativ cu *votul a două treimi* (sau, eventual, a trei pătrimi) *din numărul membrilor ce compun* organul colegial.

Cvorumul nu se confundă cu majoritatea necesară pentru adoptarea unui act juridic, primul se referă la numărul de membri necesar pentru ca o autoritate administrativă să lucreze valabil, în timp ce cea de-a doua priveşte numărul de membri necesar pentru ca un act administrativ să fie adoptat în mod valabil[4].

---

[1] De pildă, prefectul poate *propune* ministerelor şi celorlalte organe ale administraţiei publice centrale măsuri pentru îmbunătăţirea activităţii serviciilor publice deconcentrate, organizate la nivelul unităţilor administrativ-teritoriale [art. 28 alin. (2) din Legea nr. 340/2004, republicată]. În Proiectul Codului de procedură administrativă, *propunerea* este definită ca o operaţiune pregătitoare prin care este sesizată o autoritate publică în vederea luării unei măsuri.

[2] Spre exemplu, art. 40 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, republicată, prevede că şedinţele consiliului local se desfăşoară legal în prezenţa majorităţii consilierilor locali în funcţie.

[3] Spre exemplu, potrivit art. 45 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, republicată, consiliul local adoptă hotărâri cu votul majorităţii membrilor prezenţi, în afara de cazurile în care legea sau regulamentul de organizare şi funcţionare al consiliului cere o altă majoritate.

[4] A se vedea *I. Santai*, op. cit., p. 76.

c) *Semnarea* și *contrasemnarea* pentru anumite acte normative sunt reglementate expres în dispozițiile legii noastre fundamentale și în alte legi. De pildă, potrivit art. 108 alin. (4) din Constituție, hotărârile și ordonanțele adoptate de Guvern se semnează de primul-ministru și se contrasemnează de miniștrii care au obligația punerii lor în executare; hotărârile consiliului local se semnează de președintele de ședință și se contrasemnează pentru legalitate, de către secretar (art. 47 din Legea nr. 215/2001, republicată).

În cazul actelor administrative emise de autorități administrative unipersonale (spre exemplu, de primar), pentru care legea cere forma scrisă, lipsa semnăturii[1] reprezintă o încălcare a unei condiții esențiale de valabilitate.

d) *Motivarea*[2]. Deocamdată, în dreptul nostru administrativ, în principiu, nu există obligația generală de motivare a actelor administrative. În ce privește actele administrative individuale, *obligația motivării există pentru actele administrative individuale jurisdicționale.*

În ultimul timp, o serie de acte normative prevăd obligativitatea motivării pentru anumite acte administrative individuale. De exemplu, O.G. nr. 27/2002 care, prin art. 13, instituie obligația de a indica în răspunsul trimis petiționarului *temeiul legal* al soluției adoptate sau Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public, care prevede că refuzul comunicării informațiilor solicitate *se motivează* și se comunică petiționarului[3].

Adeseori, în practică, autoritățile administrației publice își motivează multe din actele administrative individuale tocmai datorită avantajelor pe care le reprezintă îndeplinirea acestei forme procedurale, în special sub aspectul controlului legalității acestor acte.

Conform art. 29 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, proiectele de acte normative trebuie însoțite de: *expuneri de motive* – în cazul proiectelor de legi; *note de fundamentare* – în cazul ordonanțelor și hotărârilor Guvernului; *referate de aprobare* – pentru celelalte acte normative; *studii de impact* – în cazul proiectelor de legi de importanță și complexitate deosebite, al proiectelor de legi asupra cărora Guvernul și-a angajat răspunderea, precum și al proiectelor de legi de aprobare a ordonanțelor emise de Guvern în temeiul unei legi de abilitare și supuse aprobării Parlamentului.

Cuprinsul motivării este stabilit în art. 30 din lege, așa cum a fost modificat prin Legea nr. 194/2007[4].

---

[1] În Proiectul Codului de procedură administrativă, se prevede că sancțiunea lipsei semnării este *inexistența* actului. În ce privește lipsa contrasemnării, tot în acest Proiect se precizează ca sancțiunea este *nulitatea* actului.

[2] Despre motivarea actelor administrative, a se vedea, pe larg, *A.R. Lazăr*, op. cit., p. 95 și urm.

[3] Pentru alte exemple de acte normative, a se vedea *A.R. Lazăr*, op. cit., p. 98-99.

[4] Potrivit acestui articol, instrumentul de prezentare și motivare include conținutul evaluării impactului actelor normative, cuprinzând următoarele secțiuni: a) motivul emiterii actului normativ – cerințele care reclamă intervenția normativă, cu referire specială la insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare; principiile de bază și finalitatea.

Motivarea trebuie să se refere la forma finală a proiectului; dacă pe parcurs s-au adus unele modificări proiectului, ca urmare a propunerilor şi observaţiilor primite de la organele de avizare, motivarea iniţială trebuie reconsiderată în mod corespunzător.

Expunerile de motive la proiectele de legi şi notele de fundamentare la ordonanţe şi hotărâri ale Guvernului *se publică împreună cu actul normativ.*

Totodată, conform art. 80 din aceeaşi lege, în preambulul *proiectelor de acte normative* adoptate sau emise de *autorităţile administraţiei publice locale* se menţionează, pe lângă temeiurile juridice prevăzute la art. 40 alin. (4), şi temeiul legal din Legea administraţiei publice locale nr. 215/2001, republicată.

În practică, s-a constatat că unele dintre aceste acte normative sunt publicate fără nota de fundamentare. Pentru remedierea acestei situaţii, prin O.U.G. nr. 6/2003 pentru modificarea art. 31 alin. (5) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative[1], s-a prevăzut că expunerile de motive la legi şi notele de fundamentare la ordonanţe şi hotărâri ale Guvernului se publică împreună cu actul normativ în cauză sau se precizează pe internet de către autorităţile publice emitente.

---

reglementărilor propuse, cu evidenţierea elementelor noi; concluziile studiilor, lucrărilor de cercetare, evaluărilor statistice; referirile la documente de politici publice sau la actul normativ pentru a căror implementare este elaborat respectivul proiect. Pentru ordonanţele de urgenţă vor fi prezentate distinct elementele obiective ale situaţiei extraordinare care impune reglementarea imediată, nefiind suficientă utilizarea procedurii parlamentare de urgenţă, precum şi eventualele consecinţe care s-ar produce în lipsa luării măsurilor legislative propuse; b) impactul socio-economic, efectele asupra mediului macroeconomic, de afaceri, social şi asupra mediului înconjurător, inclusiv evaluarea costurilor şi beneficiilor; c) impactul financiar asupra bugetului general consolidat, atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât şi pe termen lung (pe 5 ani), inclusiv informaţii cu privire la cheltuieli şi venituri; d) impactul asupra sistemului juridic, implicaţiile pe care noua reglementare le are asupra legislaţiei în vigoare; compatibilitatea cu reglementările comunitare în materie, determinarea exactă a acestora şi, dacă este cazul, măsurile viitoare de armonizare care se impun; deciziile Curţii de Justiţie a Comunităţilor Europene şi alte documente relevante pentru transpunerea sau implementarea prevederilor legale respective; implicaţiile asupra legislaţiei interne, în cazul ratificării sau aprobării unor tratate ori acorduri internaţionale, precum şi măsurile de adaptare necesare; preocupările în materie de armonizare legislativă; e) consultările derulate în vederea elaborării proiectului de act normativ, organizaţiile şi specialiştii consultaţi, esenţa recomandărilor primite; f) activităţile de informare publică privind elaborarea şi implementarea proiectului de act normativ; g) măsurile de implementare, modificările instituţionale şi funcţionale la nivelul administraţiei publice centrale şi locale.

În situaţia în care reglementarea propusă se elaborează în executarea unui act normativ, motivarea trebuie să cuprindă referiri la actul pe baza şi în executarea căruia se emite. Forma finală a instrumentelor de prezentare şi motivare a proiectelor de acte normative trebuie să cuprindă referiri la avizul Consiliului Legislativ şi, după caz, al Consiliului Suprem de Apărare a Ţării, Curţii de Conturi sau Consiliului Economic şi Social. Guvernul stabileşte structura şi conţinutul detaliat al instrumentelor de prezentare şi motivare pentru actele normative iniţiate de Guvern.

[1] M. Of. nr. 114 din 24 februarie 2003.

În statul de drept, înzestrat cu o administrație publică modernă, motivarea actelor administrative apare ca o garanție a respectării legii și a ocrotirii drepturilor cetățenești. Drept urmare, ne-am raliat propunerii *de lege ferenda* în sensul de a se consacra obligația motivării și pentru actele individuale ale administrației active[1], nu numai pentru actele administrative jurisdicționale, propunere ce și-ar găsi locul într-un viitor Cod de procedură administrativă[2].

Această propunere este în acord cu legislația altor țări, bunăoară *Franța*, unde a fost adoptată Legea din 11 iulie 1979 referitoare la motivarea actelor administrative și la ameliorarea relațiilor între administrație și public[3]. Obligația de a arăta motivele de drept și de fapt în cuprinsul actului administrativ individual se referă, în principal, la *actele defavorabile* și la actele ce conțin derogări de la regula generală. Se mai stipulează că trebuie motivate măsurile de poliție, sancțiunile, actele de revocare sau de abrogare a deciziilor creatoare de drepturi. Informarea particularului asupra motivelor se realizează prin *menționarea scrisă* a considerentelor de drept și de fapt care constituie fundamentul deciziei.

În *Germania*, în Legea cu privire la procedura administrativă se prevede obligația motivării actelor administrative. Dacă autoritatea dispune de o anumită putere discreționară cu prilejul emiterii actului, este „de dorit" să fie indicate în cuprinsul acestuia și considerentele determinante în exercitarea acestei puteri[4].

Revenind la doctrina română, dacă un act administrativ nu este motivat, deși obligația motivării rezultă din lege, *actul este ilegal* din punct de vedere al procedurii de elaborare și va trebui socotit nul. Dacă însă actul este motivat, sub aspect formal, el este valabil, dar dacă motivele sunt în contradicție cu legile în vigoare, va trebui considerat ilegal sub aspectul conținutului sau scopului său[5] și, în consecință nul.

Proiectul Codului de procedură administrativă, în acord cu propunerile doctrinare, stabilește ca regulă motivarea actului administrativ, prevăzând *două situații în care motivarea nu este obligatorie*, și anume: dacă autoritatea publică admite o petiție în totalitate, fără ca prin soluționare alte persoane să fie afectate în drepturile sau interesele lor legitime; când legea prevede în mod expres aceasta.

358. Forme procedurale posterioare emiterea actului. Din această categorie fac parte: comunicarea, publicarea, aprobarea, confirmarea.

---

[1] A se vedea *M. Anghene*, Motivarea actelor administrative – factor de întărire a legalității și de apropiere a administrației de cetățeni, în S.C.J. nr. 3/1972, p. 504-505.

[2] A se vedea *Al. Negoiță*, Contenciosul administrativ și elemente de drept administrativ, p. 55; *A. Iorgovan*, op. cit., p. 70.

[3] Pentru detalii, a se vedea: *J. Rivero, J. Waline*, op. cit., p. 106; *R. Chapus*, op. cit., p. 1086 și urm.

[4] A se vedea *H. Maurer*, Droit administratif allemand, traduit par *M. Fromont*, L.G.D.J., Paris, 1994, p. 246.

[5] În acest sens, a se vedea *T. Drăganu*, Actele de drept administrativ, p. 135.

a) *Comunicarea* este operaţiunea prin care organul administrativ emitent aduce la cunoştinţa celui interesat un act administrativ, fie prin predare directă acestuia, fie prin afişare la domiciliul lui, fie prin alte mijloace.

Necesitatea comunicării este prevăzută de lege, în special, pentru actele administrative individuale[1] şi pentru actele administrative jurisdicţionale. Totodată, unele anexe ale actelor normative se comunică direct celor interesaţi.

b) *Publicarea* este operaţiunea materială prin care un act administrativ este adus la cunoştinţa cetăţenilor fie prin imprimare, fie prin afişare într-un loc public sau prin alte mijloace de difuzare scrisă[2].

Publicarea este prevăzută ca o formă procedurală posterioară, *obligatorie* pentru *actele administrative normative*. În cazul acestor acte, necesitatea publicării apare ca consecinţă a principiului *nemo censetur ignorare legem*. Obligaţia publicării este prevăzută în Constituţie şi în diferite legi. Astfel, conform art. 108 alin. (4) din Constituţie, hotărârile şi ordonanţele adoptate de Guvern se publică în Monitorul Oficial al României. Nepublicarea lor este sancţionată prin textul aceluiaşi articol cu *inexistenţa* hotărârii sau ordonanţei. Sunt exceptate de la obligaţia publicării hotărârile cu caracter militar, despre care se precizează că se comunică numai instituţiilor interesate, ceea ce se explică prin considerente de securitate şi de respectare a secretului militar.

Publicarea actelor individuale are loc numai în situaţia în care este imposibil să se comunice aceste acte către toate persoanele interesate, spre exemplu, listele celor reuşiţi la un concurs, listele electorale[3].

În unele legi, pentru obligaţia publicării actelor administrative normative se foloseşte termenul *„aducerea lor la cunoştinţa publică"*. Spre exemplu, art. 49 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, republicată, precizează că hotărârile cu caracter normativ ale consiliului local devin obligatorii şi produc efecte de la data aducerii lor la cunoştinţa publică, iar cele individuale de la data comunicării.

c) *Aprobarea* este în general înţeleasă ca o manifestare de voinţă a unui organ superior, prin care se declară de acord cu un act deja emis de un organ inferior, act care, fără această manifestare de voinţă posterioară lui, nu ar produce, conform legii, efecte juridice[4]. Aprobarea concepută astfel şi denumită *„aprobare propriu-zisă"* constituie doar o condiţie de formă, fără de care actele administrative ale organului inferior nu sunt valabile.

Alte aprobări sunt denumite *„substitutive"*. Prin acestea se înţeleg aprobările date de organul ierarhic superior unor acte prin care un organ administrativ inferior acţionează într-un domeniu de raporturi sociale de competenţa celui ierarhic superior, situaţie în care se consideră că efectele actului de aprobare înlocuiesc

---

[1] Spre exemplu, în art. 49 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, republicată, se prevede că hotărârile individuale ale consiliilor locale devin obligatorii şi produc efecte de la data comunicării.

[2] A se vedea *T. Drăganu*, Actele de drept administrativ, p. 135-136.

[3] A se vedea *I. Santai*, op. cit., p. 86.

[4] A se vedea *T. Drăganu*, Actele de drept administrativ, p. 137.

efectele actului aprobat[1] (spre exemplu, acte normative emise de ministere prin care se reglementează raporturi sociale care interesează nu numai ramura sau domeniul lor de activitate, aprobate prin hotărâre guvernamentală).

Actul aprobat şi aprobarea alcătuiesc un *act juridic complex*, cu sublinierea că *aprobarea reprezintă un element esenţial al acestuia* şi, în lipsa ei, actul administrativ emis de autoritatea inferioară nu poate fi executat.

Aprobările substitutive se caracterizează prin următoarele *caracteristici* principale: organul inferior este obligat să pună în executare actul aprobat; aprobarea nu acoperă viciile esenţiale ale actului aprobat; acţiunea în justiţie pe baza Legii nr. 554/2004 se introduce împotriva organului superior care a aprobat actul[2].

În fine, s-au mai evidenţiat aşa-numitele *„aprobări improprii"*, folosite pentru aprobarea unor cereri sau propuneri adresate unor organe ale administraţiei publice. În asemenea situaţii, aceste organe nu se pronunţă asupra unui act administrativ prealabil, ci, în realitate, emit un act administrativ pe baza cererii sau propunerii celui interesat. Ca atare, actul de aprobare constituie, de fapt, un act administrativ, o singură manifestare de voinţă, ceea ce înseamnă că, în această situaţie, nu ne găsim în prezenţa unui act administrativ complex[3].

d) *Aprobarea tacită.* Procedura aprobării tacite a fost reglementată relativ recent în ţara noastră, prin O.U.G. nr. 27/2003 privind procedura aprobării tacite[4], aprobată cu modificări prin Legea nr. 486/2003[5].

Conform art. 1 din ordonanţă, procedura aprobării tacite este concepută ca „o modalitate alternativă de emitere sau reînnoire a autorizaţiilor de către autorităţile administraţiei publice", având la bază următoarele obiective:

– înlăturarea barierelor administrative din mediul de afaceri;

– responsabilizarea autorităţilor administraţiei publice în vederea respectării termenelor stabilite de lege pentru emiterea autorizaţiilor;

– impulsionarea dezvoltării economice prin oferirea unor condiţii cât mai favorabile întreprinzătorilor, implicând costuri de autorizare cât mai reduse;

– combaterea corupţiei prin diminuarea arbitrarului în decizia administraţiei;

– promovarea calităţii serviciilor publice prin simplificarea procedurilor administrative.

Prevederile ordonanţei de urgenţă se aplică, după caz:

– procedurilor de emitere a autorizaţiilor;

– procedurilor de reînnoire a autorizaţiilor;

– procedurilor de reautorizare ca urmare a expirării termenului de suspendare a autorizaţiilor sau a împlinirii măsurilor stabilite de organele de control competente.

---

[1] Pentru detalii, a se vedea *T. Drăganu*, Actele administrative şi faptele asimilate lor ..., p. 99.

[2] A se vedea: *T. Drăganu*, op. cit., p. 100; *I. Santai*, op. cit., p. 82.

[3] A se vedea *T. Drăganu*, op. cit., p. 101.

[4] M. Of. nr. 291 din 25 aprilie 2003.

[5] M. Of. nr. 827 din 22 noiembrie 2003.

Se subliniază că procedura aprobării tacite se aplică *tuturor autorizaţiilor emise de autorităţile administraţiei publice*, cu excepţia celor emise în domeniul activităţilor nucleare, a celor care privesc regimul armelor de foc, muniţiilor şi explozibililor, regimul drogurilor, precum şi a autorizaţiilor din domeniul siguranţei naţionale.

Guvernul poate stabili, prin hotărâre, la propunerea motivată a fiecărei autorităţi a administraţiei publice interesate, şi alte excepţii de la aplicarea procedurii aprobării tacite.

În art. 3 se precizează înţelesul termenului de autorizaţie, respectiv de procedură tacită. Astfel, prin *autorizaţie* se înţelege *actul administrativ* emis de autorităţile administraţiei publice prin care se permite solicitantului desfăşurarea unei anumite activităţi, prestarea unui serviciu sau exercitarea unei profesii. În continuare, *în noţiunea de autorizaţie sunt incluse şi avizele, licenţele, permisele, aprobările sau alte asemenea operaţiuni administrative prealabile ori ulterioare autorizării.* Se observă că sunt asimilate cu autorizaţiile, care sunt acte administrative individuale, unele operaţiuni administrative, neproducătoare de efecte juridice prin ele însele, fără nicio distincţie.

Ni se pare că noţiunea de autorizaţie este excesiv de largă, în primul rând chiar prin enumerarea, de la bun început, a patru categorii de operaţiuni materiale-tehnice şi, în al doilea rând, prin formularea finală, insuficient de clară – „alte asemenea operaţiuni administrative prealabile sau ulterioare autorizării".

Prin *procedura aprobării tacite* se înţelege procedura prin care *autorizaţia este considerată acordată* dacă *autoritatea administraţiei publice nu răspunde solicitantului în termenul prevăzut de lege pentru emiterea respectivei autorizaţii.*

Drept urmare, faţă de sensul larg dat sintagmei *autorizaţie*, prin procedura aprobării tacite se va considera că avizele, licenţele, permisele şi orice alte operaţiune administrativă prealabilă sau ulterioară autorizării *sunt eliberate* dacă autoritatea administraţiei publice nu a răspuns în termenul prevăzut de lege pentru emiterea lor.

Avându-se în vedere dificultăţile doctrinare, dar şi cele ivite în practică în stabilirea naturii unor aşa-numite „avize", s-a subliniat în mod judicios că includerea acestora în procedura aprobării tacite nu este de natură a soluţiona problemele, ci a le complica, cu atât mai mult cu cât *nu sunt exceptate domenii de mare importanţă*, bunăoară *mediul, sănătatea, concurenţa*[1].

Prin legea de aprobare, la art. 3 s-a mai adăugat un alineat, potrivit căruia *răspunsul negativ* al autorităţii administraţiei publice competente, *în termenul prevăzut de lege, nu echivalează cu aprobarea tacită.*

Din cele de mai sus rezultă că legiuitorul a dorit să considere *tăcerea administraţiei, atitudinea sa de pasivitate* drept un act administrativ, a dorit *să interpreteze pozitiv nerăspunderea* administraţiei publice solicitantului unei autorizaţii.

De altfel, legiuitorul român a avut în vedere alte reglementări europene[2] cu acest conţinut, fiind suficient să ne referim la legislaţia franceză.

---

[1] A se vedea *A.R. Lazăr*, op. cit., p. 91.

[2] Pentru Germania, a se vedea *D. Vesmaş, N. Scutea*, Problema pasivităţii administraţiei în dreptul german. Aspecte de ordin substanţial şi procedural, în R.D.Pb. nr. 3/2003, p. 27 şi urm.

Principiul care a dominat dreptul administrativ francez, în sensul că tăcerea administrației cu privire la o cerere prin care se solicită emiterea unei decizii semnifică refuzul acelei cereri, a cunoscut în ultimii 30 de ani un număr mare de derogări, stabilite fie prin legi, fie prin alte acte normative, derogări care priveau mai ales dreptul urbanismului, amenajarea și utilizarea solului[1]. În cazul acestor derogări, tăcerea administrației asupra solicitării unui act decizional (de regulă, autorizație) este socotită ca o acceptare a cererii și ca o adoptare implicită a deciziei[2].

Totodată, în doctrina franceză se arată avantajele și dezavantajele deciziilor implicite de acceptare[3], care sunt valabile, în opinia noastră, și pentru procedura de acceptare tacită reglementată de O.U.G. nr. 27/2003.

Astfel, prin deciziile implicite de acceptare se asigură o mai bună satisfacere a interesului administraților și o mai mare eficacitate a activității administrației.

Dar, totodată, se atrage atenția asupra unor posibile riscuri pentru interesul public, pentru ordinea publică sau pentru libertățile individuale. Ca urmare, se subliniază că în procedura deciziilor implicite trebuie luate anumite precauții pentru a permite administrației să ia o decizie expresă de refuz, dacă ea consideră că cererea solicitantului nu este întemeiată.

Revenind la reglementarea din țara noastră, pentru autoritățile administrației publice competente să emită autorizații se instituie obligația ca, în termen de 30 de zile de la intrarea în vigoare a ordonanței, să afișeze la sediul lor sau pe pagina proprie de internet, *pentru fiecare tip de autorizație*, următoarele informații[4]:

– formularul cererii care trebuie completată de către solicitant, precum și modul de completare a acesteia;

– toate informațiile privind modul de întocmire a documentațiilor și, dacă este cazul, indicarea autorităților administrației publice care au competența de a emite acte administrative, ce fac parte din documentația ce trebuie depusă, precum: adresa, numărul de telefon sau fax, programul de lucru cu publicul.

Orice persoană interesată poate obține o copie conținând informațiile de mai sus, autoritățile administrației publice putând elabora ghiduri privind procedura de autorizare și constituirea documentației care stă la baza emiterii unei autorizații.

Se mai prevede că, *în scopul simplificării procedurilor administrative*, autoritățile administrației publice efectuează o analiză a tuturor condițiilor cerute pentru emiterea autorizațiilor și identifică acele condiții care nu sunt absolut necesare, în vederea eliminării sau a înlocuirii acestora cu declarații pe propria răspundere.

Importante sunt textele art. 6 și art. 7 în stabilirea conținutului procedurii tacite. Astfel, în alin. (1) al art. 6 se precizează că autorizația *se consideră acordată* sau, după caz, *reînnoită dacă autoritatea administrației publice nu răspunde soli-*

[1] A se vedea *R. Chapus*, op. cit., tome 1, p. 483.
[2] *Ibidem*.
[3] *R. Chapus*, op. cit., p. 483-485.
[4] Articolul 4 alin. (1) din O.U.G. nr. 27/2003.

citantului în termenul prevăzut de lege pentru emiterea sau reînnoirea respective autorizații.

Dacă legea nu prevede un termen pentru soluționarea cererii de autorizare, *autoritățile administrației publice sunt obligate să soluționeze cererea de autorizare în termen de 30 de zile de la depunerea acesteia.*

Solicitantul autorizației depune, odată cu cererea, documentația completă, întocmită potrivit prevederilor legale care reglementează procedura de autorizare respectivă.

Conform alin. (4) al art. 6, în cazul în care constată o neregularitate a documentației depuse, autoritatea administrației publice va notifica acest fapt solicitantului autorizației cu cel puțin 10 zile înainte de expirarea termenului prevăzut de lege pentru emiterea respectivei autorizații, dacă aceste termen este mai mare de 15 zile, sau cu cel puțin 5 zile înainte de expirarea termenului prevăzut de lege pentru emiterea autorizației, dacă acest termen este mai mic de 15 zile. Autoritatea administrației publice trebuie să precizeze și modul de remediere a neregularității constatate.

Pentru situațiile prevăzute la alin. (4), termenul de emitere sau, după caz, de reînnoire a autorizației se prelungește în mod corespunzător cu 10 zile, respectiv cu 5 zile.

Potrivit art. 7 alin. (1), *după expirarea termenului stabilit de lege pentru emiterea autorizației și în lipsa unei comunicări scrise din partea autorității administrației publice, solicitantul poate desfășura activitatea, presta serviciul sau exercita profesia pentru care s-a solicitat autorizarea.*

Pentru obținerea *documentului oficial* prin care se permite desfășurarea activității, prestarea serviciului sau exercitarea profesiei, *solicitantul se poate adresa autorității în cauză sau direct instanței judecătorești*[1].

În situația în care solicitantul s-a adresat autorității administrației publice în cauză, acesta îi aduce la cunoștință existența cazului de aprobare tacită cu privire la autorizație și solicită eliberarea documentului oficial prin care se permite desfășurarea unei activități, prestarea unui serviciu sau exercitarea unei profesii.

În cazul în care autoritatea administrației publice respectivă nu răspunde sau refuză să elibereze documentul oficial prin care se permite desfășurarea unei activități, prestarea unui serviciu sau exercitarea unei profesii, solicitantul se poate adresa instanței judecătorești, potrivit procedurii stabilite în O.U.G. nr. 27/2003.

Conform art. 9 alin. (2), cererea de chemare în judecată a autorității administrației publice având ca obiect constatarea aprobării tacite *se introduce la instanța judecătorească de contencios administrativ competentă.*

Instanța va soluționa cererea în termen de cel mult 30 de zile de la primirea acesteia, cu citarea părților, participarea procurorului fiind obligatorie[2]. Cererea este scutită de taxa de timbru.

---

[1] Articolul 7 alin. (2) din O.U.G. nr. 27/2003.

[2] Articolul 9 alin. (3) din O.U.G. nr. 27/2003.

Reclamantul depune la instanţă, anexată la cererea de chemare în judecată, copia cererii de autorizare purtând numărul şi data înregistrării la autoritatea administraţiei publice pârâte, însoţită de întreaga documentaţie depusă la aceasta[1].

Autoritatea administraţiei publice pârâte poate invoca în apărarea sa existenţa unui răspuns adresat solicitantului autorizaţiei în termenul prevăzut de lege sau, după caz, a notificării transmise potrivit art. 6 alin. (4). Dacă instanţa constată existenţa răspunsului autorităţii administraţiei publice sau, după caz, a notificării transmise potrivit art. 6 alin. (4), purtând data poştei de la locul de expediere a corespondenţei sau data la care solicitantul a luat cunoştinţă de răspuns, *anterioare expirării termenului pentru emiterea autorizaţiei, respinge cererea reclamantului.*

În cazul în care instanţa constată îndeplinirea condiţiilor privind aprobarea tacită, pronunţă *o hotărâre prin care obligă autoritatea administraţiei publice să elibereze documentul oficial* prin care se permite solicitantului să desfăşoare o anumită activitate, să presteze un serviciu sau să exercite o profesie[2].

Hotărârile se redactează în termen de 10 zile de la pronunţare şi sunt irevocabile.

Dacă în urma admiterii acţiunii autoritatea administraţiei publice nu dă curs obligaţiei de eliberare a documentului oficial în termenul stabilit prin hotărârea judecătorească, *la cererea reclamantului*, instanţa poate obliga conducătorul autorităţii administraţiei publice în sarcina căreia s-a stabilit obligaţia la plata unei *amenzi judiciare* reprezentând 20% din salariul minim net pe economie pentru fiecare zi de întârziere, precum şi *la plata unor despăgubiri* pentru daunele cauzate prin întârziere.

Prin art. 14 alin. (1), aşa cum a fost modificat de legea de aprobare, se consideră *abatere disciplinară*, dacă nu a fost săvârşită în astfel de condiţii încât, potrivit legii penale, să constituie infracţiune, *fapta funcţionarului public sau a personalului contractual din vina căruia autoritatea administraţiei publice nu a răspuns în termenul prevăzut de lege*, aplicându-se procedura aprobării tacite pentru acordarea sau reînnoirea unei autorizaţii, şi se sancţionează potrivit Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcţionarilor publici, cu modificările şi completările ulterioare, sau, după caz, potrivit legislaţiei muncii. Fapta prevăzută la alin. (1) poate angaja şi răspunderea civilă, patrimonială sau penală, după caz, a funcţionarului public[3].

După cum se observă, sunt reglementări speciale faţă de cele cuprinse în Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcţionarilor publici.

Articolul 16 din O.U.G. nr. 27/2003 cuprinde precizări care, în opinia noastră, se constituie în excepţii de la dreptul comun. Astfel, se arată că, în situaţia în care, după obţinerea documentului oficial prin care se permite desfăşurarea unei

---

[1] Articolul 10 alin. (1) din O.U.G. nr. 27/2003.

[2] Articolul 11 alin. (2) din O.U.G. nr. 27/2003.

[3] Fapta funcţionarului public care, având cunoştinţă de solicitarea de autorizare şi de documentaţia acesteia, cu bună ştiinţă nu soluţionează cererea în termenul prevăzut de lege şi face să intervină prezumţia legală a aprobării tacite constituie infracţiune şi se pedepseşte cu închisoare (art. 15^1, introdus prin legea de aprobare a O.U.G. nr. 27/2003).

activități, prestarea unui serviciu sau exercitarea unei profesii, autoritatea administrației publice *constată neîndeplinirea unor condiții importante prevăzute pentru eliberarea autorizației, nu va putea anula documentul*, ci va notifica titularului, în cel mult 3 luni de la data expirării termenului legal pentru emiterea autorizației, neregularitățile constatate, modul de remediere a tuturor deficiențelor identificate, precum și termenul în care titularul trebuie să respecte această obligație. Acest termen nu poate fi mai mic de 30 de zile.

Textul comportă câteva observații. În primul rând, emiterea unor acte administrative, cum este și autorizația, fără respectarea unor „condiții importante prevăzute pentru eliberarea autorizației", ne face să credem că este vorba de nerespectarea unor condiții de legalitate (de fond sau formă). Or, este știut că în dreptul administrativ regula este anularea sau revocarea actului administrativ elaborat cu încălcarea condițiilor de legalitate, mai ales a celor importante, ceea ce înseamnă că textul art. 16 este o excepție, putându-se discuta dacă ea este ori nu justificată.

Este adevărat că textul cuprinde o normă de protecție a particularului, în sensul că documentul eliberat, de fapt actul administrativ, *nu poate fi anulat*, chiar mai mult, *autoritatea administrației publice este obligată, în cel mult 3 luni* de la data expirării termenului legal pentru emiterea autorizației, *să notifice titularului neregularitățile constatate, să indice modul de remediere a tuturor deficiențelor constatate, inclusiv termenul* în care titularul trebuie să respecte această obligație, termenul neputând fi mai mic de 30 de zile.

Credem că protejarea particularului ar putea fi explicată prin culpa anterioară a autorității administrației publice de a fi tăcut și a nu fi dat un răspuns expres solicitantului.

Pe de altă parte, a se permite administrației să revoce documentul oficial, chiar dacă nu s-au îndeplinit condiții importante de legalitate, ar fi în contradicție cu esența procedurii aprobării tacite. Ar fi cel puțin ciudat ca tăcerea prelungită a administrației să fie interpretată ca o decizie prealabilă și apoi să se admită o schimbare bruscă a atitudinii autorității administrației publice în sensul anulării (de fapt, al revocării) acesteia[1].

Totuși, potrivit art. 16 alin. (2) din O.U.G. nr. 27/2003, *se permite anularea documentului oficial de către autoritatea administrației publice* prin care se permite desfășurarea unei activități, prestarea unui serviciu sau exercitarea unei profesii, *în cazul în care constată neîndeplinirea unor condiții care aduc o gravă atingere interesului public, siguranței naționale, ordinii sau sănătății publice și care nu pot fi remediate* sau *în cazul în care deficiențele constatate nu au fost remediate în termenul de 30 de zile.*

În ultimul alineat al art. 16 se precizează că împotriva actului administrativ prin care se anulează documentul oficial titularul se poate adresa instanței de contencios administrativ competente.

e) *Confirmarea.* În dreptul administrativ, această formă procedurală, posterioară emiterii actului administrativ, are mai multe sensuri. *Într-o primă accepțiune*, prin

[1] A se vedea *G. Dupuis, M.-J. Guédon, P. Chrétien*, op. cit., p. 444-445.

confirmare se înțelege actul prin care un organ al administrației publice încunoștințează subiectul de drept interesat că înțelege să-și mențină un act administrativ anterior[1]. O asemenea manifestare de voință nu produce niciun efect juridic în plus față de actul confirmat, iar acesta nu dobândește caracterul de act complex.

Într-o a doua accepțiune, prin confirmare, un organ al administrației publice urmărește să acopere un viciu al propriului său act emis anterior sau să acopere un viciu de care era lovit un act al organului inferior. *Această confirmare este în realitate un act administrativ distinct de cel confirmat, care contribuie la valabilitatea acestuia.* Actul de confirmare va putea produce efecte retroactive numai dacă legea nu interzice emiterea unui act cu asemenea efecte în domeniul respectiv de raporturi sociale. Dacă viciul care afectează actul organului inferior constă în faptul că emiterea sa era de competența organului superior care a confirmat actul, acțiunea în anulare potrivit Legii contenciosului administrativ trebuie introdusă împotriva acestui din urmă organ[2].

Într-o a treia accepțiune, confirmarea este întrebuințată pentru a desemna, de fapt, o aprobare dată de organul administrativ superior, fără de care, potrivit legii, un act juridic anterior nu poate fi pus în executare[3]. Dat fiind că asemenea confirmări intervin când este vorba de acte atributive de personal[4], ele au o sferă mai restrânsă de aplicare. Oricum, această formă de confirmare nu produce și nu adaugă efecte juridice noi actului confirmat. În schimb, actul administrativ prealabil emis de organul inferior nu poate fi pus în executare fără confirmarea autorității administrației publice ierarhic superioare.

Formele procedurale stabilite de lege cu ocazia elaborării actelor administrative au importanță diferită. Unele dintre ele, denumite *esențiale*, urmăresc asigurarea legalității și oportunității actelor administrative, iar neîndeplinirea lor atrage nulitatea sau anulabilitatea acestor acte; în schimb altele, denumite *neesențiale*, au ca scop doar asigurarea operativității activității administrative sau o anumită tehnică de elaborare a actului administrativ, nerespectarea lor neinfluențând valabilitatea actului[5].

---

[1] *Idem*, p. 105; *I. Iovănaș*, op. cit., p. 238.

[2] În acest sens, a se vedea *T. Drăganu*, op. cit., p. 107; *A. Iorgovan*, op. cit., p. 72.

[3] A se vedea: *T. Drăganu*, op. cit., p. 107; *I. Iovănaș*, op. cit., p. 239; *I. Santai*, op. cit., p. 84.

[4] Spre exemplu, hotărârea comisiei de doctorat se supune spre confirmare Consiliului Național de Atestare a Titlurilor, Diplomelor și Certificatelor Universitare. Confirmarea de către această autoritate nu conferă titlul de doctor în științe, comisia de doctorat fiind aceea care a acordat titlul științific (a se vedea și Trib. Suprem, Secția civilă, decizia nr. 971/1982, în R.R.D. nr. 10/1982, p. 59).

[5] Cu privire la formele esențiale și neesențiale, a se vedea *T. Drăganu*, Actele de drept administrativ, p. 138 și urm. De pildă, dacă consiliul local adoptă o hotărâre fără să se fi întrunit votul majorității membrilor prezenți, în afara cazurilor în care legea sau regulamentul de organizare și funcționare al consiliului cere o altă majoritate [conform art. 45 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, republicată], înseamnă că autoritatea emitentă a nesocotit o *formă procedurală esențială*, care va duce la nulitatea actului. Dacă, în schimb, consiliul local adoptă o hotărâre cu majoritatea cerută de lege, dar fără a fi semnată de președintele de ședință, s-a încălcat o *formă procedurală neesențială*, care poate fi îndeplinită prin

§3. Conformitatea conţinutului actului administrativ cu Constituţia, legile şi celelalte acte normative în vigoare

359. Îndeplinirea condiţiilor procedurale prevăzute de lege nu este suficientă pentru ca un act administrativ să fie valabil, fiind necesar ca şi conţinutul său să fie conform cu Constituţia şi celelalte acte normative în vigoare.

În principal, se pune problema conformităţii actului administrativ cu ipoteza, dispoziţia şi sancţiunea normei juridice cuprinse în lege sau celelalte acte normative în vigoare pe care urmează să le aplice.

a) Aplicând legile şi celelalte acte normative, organul administraţiei publice trebuie să examineze dacă există în mod obiectiv condiţiile de fapt cerute de *ipoteza normei juridice*. În caz afirmativ, are *obligaţia de a emite* un anumit act administrativ, iar în lipsa acestor condiţii, *are obligaţia de a nu emite* actul administrativ[1].

Neîndeplinirea acestei duble obligaţii raportate la ipoteza normei juridice poate lua mai multe forme:

– organul administraţiei publice nu emite actul administrativ, deşi erau întrunite condiţiile de fapt prevăzute în ipoteza normei juridice;

– organul administraţiei publice emite actul administrativ, deşi nu erau întrunite condiţiile prevăzute în ipoteza normei juridice (spre exemplu, un agent constatator întocmeşte procesul-verbal şi aplică o sancţiune administrativă, deşi contravenţia nu a fost săvârşită). Actul administrativ elaborat în aceste condiţii este ilegal;

– organul administraţiei publice emite un act administrativ, dar care stabileşte o stare de fapt contrară celei existente în realitate. Actul administrativ elaborat în aceste condiţii este ilegal.

b) Este posibil ca organul administraţiei publice să stabilească corect condiţiile de fapt cerute de ipoteza normei juridice, dar să *interpreteze greşit dispoziţia* acesteia sau să aplice o altă dispoziţie decât cea care trebuia aplicată raportului social respectiv[2]. Actul administrativ elaborat în aceste condiţii este ilegal.

c) În sfârşit, organul administraţiei publice poate aplica o altă sancţiune decât cea prevăzută de lege. Desigur că, şi în această situaţie, actul administrativ este ilegal.

În stabilirea conformităţii conţinutului actelor administrative cu legea şi alte acte normative trebuie să se aibă în vedere şi *forţa juridică diferită* de care se bucură categoriile de acte juridice normative. Este ştiut că, după Constituţie, legea are forţa juridică cea mai mare, fiind adoptată de Parlament, unicul organ legiuitor al ţării.

În ce priveşte forţa juridică a actelor administrative normative, aceasta este determinată, în principiu, de locul pe care autoritatea emitentă îl ocupă în sistemul organelor administraţiei publice. Spre exemplu, hotărârile şi ordonanţele Guver-

---

semnarea ulterioară de către acesta, hotărârea considerându-se valabilă din momentul votării sale.

[1] A se vedea *T. Drăganu*, Actele de drept administrativ, p. 143; *I. Iovănaş*, op. cit., p. 232.

[2] A se vedea *I. Iovănaş*, op. cit., p. 232.

nului au forţă juridică superioară faţă de ordinele şi instrucţiunile miniştrilor, acestea din urmă trebuind să fie conforme cu cele dintâi. Uneori, chiar în cadrul aceleiaşi autorităţi a administraţiei publice, actele administrative au forţă juridică diferită, după cum sunt emise de plenul acesteia ori de preşedintele autorităţii respective. Spre exemplu, actele consiliului judeţean au o forţă juridică superioară celor emise de preşedintele consiliului judeţean.

§4. Actul administrativ să fie conform cu interesul public urmărit de lege

360. Actul administrativ trebuie să fie emis în vederea realizării interesului general sau a interesului public pe care îl are în vedere legea. După cum se subliniază într-o opinie, când competenţa emiterii actului este deturnată în vederea realizării unui interes particular, aceasta afectează motivul actului şi, prin aceasta, legalitatea actului administrativ[1].

Doctrina franceză consideră că scopul legii – interesul public – este un element ce ţine de legalitate, iar mijloacele pentru atingerea acestui scop sunt aspecte ce ţin de oportunitate. Într-adevăr, verificarea conformităţii unui act administrativ cu interesul public urmărit de lege implică nu numai controlul elementelor ce privesc legalitatea actului, ci şi al unor elemente ce ţin de oportunitatea sa.

În doctrina română postbelică s-a folosit termenul de *oportunitate*, înţelegându-se că el reprezintă posibilitatea de apreciere sau de iniţiativă a administraţiei care nu există decât în cazurile şi limitele stabilite de lege[2]. Drept urmare, considerăm că oportunitatea, dreptul de apreciere[3] al autorităţilor administraţiei publice sau puterea discreţionară a acestora[4] evocă aceeaşi noţiune. În continuarea acestei idei, arătam că oportunitatea desemnează o anumită libertate de care dispune administraţia publică în activitatea de organizare şi aplicare a executării legii, urmărindu-se asigurarea concordanţei între normele juridice cu necesităţile în continuă transformare ale societăţii sau ale colectivităţilor locale.

Dintre criteriile de apreciere a oportunităţii relevate în doctrină, menţionăm: momentul cel mai potrivit în care se adoptă un act administrativ, condiţiile concrete în care urmează să se aplice un act administrativ, conformitatea cu scopul legii etc.[5]

După 1990, revenindu-se la noţiunea de putere discreţionară a administraţiei, se subliniază că ea reprezintă facultatea pe care o dă legea de a alege, după aprecierea sa, între mai multe soluţii posibile, aplicabile în cazul concret[6].

---

[1] A se vedea *Al. Negoiţă*, op. cit., p. 42.
[2] A se vedea *T. Drăganu*, Actele de drept administrativ, p. 76.
[3] Literatura de specialitate din Franţa foloseşte mai ales acest termen.
[4] Literatura de specialitate din Germania întrebuinţează această noţiune.
[5] A se vedea *I. Iovănaş*, op. cit., p. 240-242.
[6] A se vedea *T. Drăganu*, Introducere în teoria ..., p. 186.

Într-o valoroasă lucrare monografică dedicată puterii discreționare și excesului de putere al autorităților publice, se analizează în detaliu definițiile puterii discreționare în doctrina franceză, germană, în doctrina românească interbelică și în cea românească actuală[1].

Existența puterii discreționare nu este în contradicție cu principiul legalității, pentru că, atunci când administrația acționează discreționar, ea nu acționează împotriva legalității, puterea sa discreționară rezultând tocmai din lege[2]. Altfel spus, limitele dreptului de apreciere de care beneficiază autoritățile administrației publice cu ocazia elaborării actelor administrative sunt determinate chiar de lege și celelalte acte normative pe care trebuie să le aplice. Drept urmare, un act oportun, dar care este ilegal, nu este valabil. Totodată, este posibil ca un act juridic superior să fie legal și oportun, dar un act inferior, deși emis pe baza celui superior, să fie inoportun[3].

Legalitatea și oportunitatea actului administrativ sunt controlate de autoritățile administrației publice emitente și cele ierarhic superioare, care au dreptul de revocare, respectiv de anulare a actelor administrative ilegale și inoportune. În cazurile prevăzute de lege, și alte autorități ale administrației publice pot exercita controlul asupra legalității actelor administrative.

În ce privește *controlul înfăptuit de instanțele judecătorești, regula* este că acestea pot *controla numai legalitatea actelor administrative, nu și oportunitatea lor*, adică nu pot să verifice dacă un organ al administrației publice a făcut bine sau nu că a preferat o anumită decizie, dacă momentul elaborării a fost potrivit etc. Este adevărat însă că, în situațiile prevăzute de Legea nr. 554/2004, instanța de contencios administrativ va putea anula actul administrativ emis cu exces de putere[4], așa cum această noțiune este definită în art. 2 alin. (1) lit. n).

Autorii care reprezintă „Școala de la București" susțin că „judecătorul de contencios administrativ are dreptul să verifice dacă administrația publică nu a acționat abuziv, contrar interesului public, așa cum rezultă acesta din legea pe care se întemeiază actul administrativ atacat"[5].

---

[1] A se vedea *D. Apostol Tofan*, Puterea discreționară și excesul de putere al autorităților publice, Ed. All Beck, București, 1999, p. 9-19.

[2] A se vedea *J. Rivero, J. Waline*, op. cit., 2002, p. 83.

[3] A se vedea *I. Santai*, op. cit., p. 46.

[4] A se vedea *A. Trăilescu*, Drept administrativ, 2008, p. 192.

[5] *A. Iorgovan*, op. cit., vol. II, 2005, p. 48. În același sens, a se vedea: *D. Apostol Tofan*, op. cit., p. 209; *V. Vedinaș*, op. cit., 2007, p. 94; *A.R. Lazăr*, Relația legalitate-oportunitate în statul de drept, în C.J. nr. 9/2003, p. 111 și urm.

Capitolul al V-lea.
Efectele juridice ale actelor administrative

Secţiunea 1. Momentul de la care actele administrative produc efecte juridice

361. Actele administrative sunt emise în scopul de a produce efecte juridice, adică în vederea creării, modificării sau stingerii (încetării) anumitor raporturi juridice.

Referitor la momentul de la care actele administrative încep să producă efecte juridice, în principiu, acesta este cel al *publicării*, pentru *actele administrative normative*, respectiv cel al *comunicării*, pentru *actele administrative individuale*. Numai din acest moment subiectele iau cunoştinţă de conţinutul actului administrativ şi, drept urmare, li se poate pretinde o anumită conduită.

Cât priveşte momentul începerii producerii de efecte juridice de către actele administrative normative, au existat unele controverse[1] ca urmare noului conţinut dobândit prin revizuire de art. 78 din Constituţie, care stipulează că legea se publică în Monitorul Oficial al României şi intră în vigoare la 3 zile de la data publicării sau la o dată ulterioară prevăzută în textul ei.

Într-o opinie, s-a susţinut că actele administrative normative, care sunt aduse la cunoştinţă publică, de regulă, intră în vigoare potrivit dispoziţiilor constituţionale de drept comun în materia legilor, aplicată prin analogie, adică la 3 zile de la data aducerii la cunoştinţă publică, cu excepţia intrării în vigoare la o dată ulterioară expres prevăzută în cuprinsul lor, precum şi cu excepţia dispoziţiilor contravenţionale mai favorabile[2]. S-a mai propus ca Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative să fie modificată expres, în sensul precizării exprese a momentului intrării în vigoare a actelor normative, cât şi al modului de calcul al termenului[3].

Prin Legea nr. 184/2004, care a modificat Legea nr. 24/2004, aceasta din urmă fiind ulterior republicată[4], s-au reglementat şi aspectele[5] sesizate în opinia

---

[1] A se vedea *D. Apostol Tofan*, Drept administrativ, vol. II, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 45.

[2] A se vedea *C.L. Popescu*, Data intrării în vigoare a actelor normative în lumina dispoziţiilor constituţionale revizuite, în Dreptul nr. 4/2004, p. 39 şi urm.

[3] *Idem*, p. 38.

[4] M. Of. nr. 777 din 25 august 2004.

[5] În art. 11 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, s-a stipulat că, în ce priveşte termenul de 3 zile, acesta se calculează pe zile calendaristice, începând cu data publicării în

menţionată. Din coroborarea art. 10 alin. (1) cu art. 11, rezultă că pentru hotărârile Guvernului, actele normative ale autorităţilor autonome, precum şi ordinele, instrucţiunile şi alte acte normative emise de organele administraţiei publice centrale de specialitate momentul intrării în vigoare este *cel al publicării lor* în Monitorul Oficial al României, Partea I, dacă în cuprinsul lor nu este prevăzută o dată ulterioară publicării.

Potrivit art. 11 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, legile şi ordonanţele emise de Guvern în baza unei legi speciale de abilitare intră în vigoare la 3 zile de la data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I, sau la o dată ulterioară prevăzută în textul lor, iar în baza art. 11 alin. (2), ordonanţele de urgenţă ale Guvernului intră în vigoare la data publicării în Monitorul din Oficial al României, Partea I, sub condiţia depunerii lor prealabile la Camera competentă să fie sesizată, dacă în cuprinsul lor nu este prevăzută o dată ulterioară.

Mai trebuie adăugat că în art. 81 din Legea nr. 24/2000, republicată, se mai arată că, în vederea intrării lor în vigoare, actele normative ale autorităţilor administraţiei publice locale se aduc la cunoştinţă publică, în condiţiile Legii nr. 215/2001, prin afişare în locuri autorizate şi prin publicare într-un cotidian local de mare tiraj.

De la regula conform căreia actele administrative încep să producă efecte juridice din momentul publicării şi cele cu caracter individual din momentul comunicării există anumite excepţii.

a) *actele administrative care prevăd o dată ulterioară* de la care intră în vigoare (în cazul celor normative) sau de la care produc efecte juridice (în cazul celor individuale);

b) *atele administrative cu caracter retroactiv*, adică acele acte care constată (recunosc) existenţa sau întinderea unor drepturi şi obligaţii ce au luat naştere anterior (se mai numesc şi acte declarative sau recognitive) ori inexistenţa lor. Din categoria actelor administrative cu caracter retroactiv fac parte: *actele de anulare (revocare)* a unor acte administrative, care produc efecte juridice de la data intrării în vigoare a actului desfiinţat sau de la data emiterii actului de desfiinţare; *actele administrative normative interpretative*, care emană de la acelaşi organ care a emis actul interpretat sau de la o autoritate ierarhic superioară şi care au efect retroactiv de la data aplicării actului interpretat; *actele administrative jurisdicţionale*, care au efect retroactiv, deoarece se recunosc părţilor situaţii juridice preexistente emiterii actului[1].

Monitorul Oficial al României, Partea I, şi expirând la ora 24.00 a celei de-a treia zi de la publicare.

[1] A se vedea: *T. Drăganu*, op. cit., p. 172-174; *I. Iovănaş*, op. cit., p. 250; *I. Santai*, op. cit., p. 110-111.

Secţiunea a 2-a. Încetarea efectelor juridice ale actelor administrative

362. Raporturile juridice care au luat naştere pe baza actelor administrative pot să înceteze fie ca urmare a intervenirii unui act juridic emis în acest scop, fie a unor fapte materiale prevăzute de lege, tocmai pentru a lipsi de efecte juridice actele administrative.

363. Încetarea efectelor juridice ale actelor administrative ca urmare a intervenirii unui act juridic în acest scop. În general, actele administrative produc efecte juridice până în momentul scoaterii lor din vigoare printr-un alt act juridic, care aparţine, de regulă, organului emitent, organului ierarhic superior acestuia sau instanţelor judecătoreşti.

Modalităţile concrete prin care încetează raporturile juridice produse de actele administrative sunt: anularea, revocarea şi suspendarea.

§1. Anularea şi inexistenţa actelor administrative

364. Noţiunea de anulare a actelor administrative. Principiul legalităţii presupune şi impune stricta respectare a legilor şi a celorlalte acte juridice în vigoare de către autorităţile administraţiei publice. Încălcarea prevederilor legale atrage sancţionarea activităţii ilegale, în concret, a actului administrativ, prin anularea sa.

Prin *anularea unui act juridic administrativ* se înţelege manifestarea de voinţă a unui anumit organ în scopul de a determina încetarea efectelor juridice produse de acest act, de a-l desfiinţa.

Anularea este o formă specifică de încetare a efectelor juridice ale actelor administrative, ca atare, ea nu poate fi aplicată faptelor materiale juridice care produc transformări în lumea materială, pentru că bunul transformat printr-un fapt material juridic nu poate fi readus în starea iniţială printr-un act de anulare, ci, eventual, tot numai printr-un fapt material juridic[1].

Obiectul anulării îl pot constitui atât actele administrative normative, cât şi cele individuale.

Încetarea definitivă pentru viitor a efectelor juridice ale unui *act administrativ normativ* prin emiterea unui alt act administrativ sau prin efectul legii se mai numeşte *abrogare*. Abrogarea este stipulată în art. 62 din Legea nr. 24/2000, precizându-se că ea reprezintă o modalitate de încetare a efectelor actelor normative în general, ceea ce înseamnă că se aplică şi a actelor administrative cu caracter normativ[2].

---

[1] A se vedea *T. Drăganu*, Actele de drept administrativ, p. 149.

[2] A se vedea *A. Trăilescu*, op. cit., 2008, p. 195.

365. Nulitățile actelor administrative individuale. Viciile de ilegalitate care afectează actele administrative nu au toate aceeași gravitate. Dacă viciul de ilegalitate este consecința nerespectării unei forme procedurale de elaborare a actului administrativ stabilite în scopul asigurării legalității și oportunității actului sau dacă viciul de ilegalitate rezultă din încălcarea unor dispoziții legale de fond, aceste vicii se sancționează cu nulitatea actului. Dacă, în schimb, unele vicii sunt rezultate din neîndeplinirea unor forme procedurale stabilite de lege în vederea asigurării operativității activității administrative sau a unei anumite tehnici de lucru, aceste vicii sunt mai puțin grave, chiar prea neînsemnate pentru ca nerespectarea lor să atragă anularea actului[1]. Pe de altă parte, uneori viciul de ilegalitate aduce atingere interesului public, alteori numai celui particular.

Mai recent, s-a arătat că prin nulitatea actului administrativ se înțelege „(...) sancțiunea juridică ce afectează efectele unui act care a fost emis sau adoptat cu încălcarea condițiilor de fond, de formă sau de procedură stabilite de lege pentru validitatea sa"[2].

Cu privire la nulitățile actelor administrative individuale, plecându-se de la gravitatea diferită a viciilor de ilegalitate care duc la anularea lor, au fost susținute, în principal, două opinii: concepția bipartită și concepția tripartită.

În teoria bipartită, se susține că actele administrative pot fi *nule* și *anulabile*[3]. Deși se consideră că noțiunea de „nulitate de drept" corespunde cu „nulitatea absolută" din dreptul civil, iar cea de „anulabilitate" cu „nulitatea relativă" din dreptul civil, li se dă un sens diferit. Astfel, *actul anulabil* este caracterizat prin faptul că viciul de ilegalitate nu afectează prezumția de legalitate de care se bucură în general actele administrative, iar actul respectiv continuă să producă efecte juridice până când este anulat de organul competent; *actul nul* este lovit de un viciu atât de grav, încât prezumția de legalitate nu poate opera în favoarea lui și, drept urmare, acest act nu mai produce niciun moment vreun efect juridic[4].

Potrivit *concepției tripartite*, actele administrative pot fi lovite de *nulitate absolută*, de *nulitate relativă* sau pot fi *inexistente*[5]. În această opinie, o caracteristică comună a *actelor lovite de nulitate absolută și relativă* constă în faptul că *ele se bucură de prezumția de legalitate până în momentul când aceste nulități*

---

[1] A se vedea *T. Drăganu*, Nulitățile actelor administrative individuale, în Studia Napocensia, Ed. Academiei, București, 1974, p. 55 și 56.

[2] *E. Demciuc*, Nulitatea contractelor administrative, în Caietul științific nr. 8, intitulat „Implicațiile Tratatului instituind o nouă Constituție pentru Europa asupra dreptului public și a serviciilor publice", Ed. Burg, Sibiu, 2006, p. 408.

[3] A se vedea *M. Anghene*, Controlul judecătoresc al legalității actelor administrative exercitat pe cale indirectă. Excepția de ilegalitate, în J.N. nr. 11/1963, p. 10 și urm.

[4] *Idem*, p. 11-12.

[5] A se vedea *T. Drăganu*, op. cit., p. 57 și urm.; *I. Iovănaș*, op. cit., p. 261 și urm. Această opinie a fost susținută și în perioada interbelică de *C.G. Rarincescu*, op. cit., p. 340-341.

sunt constatate sau declarate de organul competent[1]. Atâta vreme cât aceste acte nu au fost anulate, ele trebuie considerate obligatorii pentru subiectele vizate prin ele, *numai inexistenţa actului nu are nevoie să fie constatată pentru a-l lipsi de efecte juridice.*

Pe de altă parte, este criticată teoria bipartită, deoarece atribuie noţiunii de „nulitate de drept" acelaşi sens pe care susţinătorii concepţiei tripartite o atribuie categoriei de „inexistenţă".

Astfel, *actul inexistent* este caracterizat ca fiind lipsit de elemente esenţiale privitoare la natura şi obiectul său, fără de care el nu poate fi conceput[2], cum ar fi actul emis de un organ vădit incompetent sau de către o persoană care nu are calitatea de funcţionar public.

Spre deosebire de teoria bipartită, se arată că, adeseori, actele lovite de vicii rezultate din nerespectarea unor dispoziţii legale de fond nu sunt susceptibile de confirmare[3], neputându-se încadra în categoria actelor „anulabile"; pe de altă parte, actele emise cu violarea unor dispoziţii legale de fond nu se încadrează nici în categoria actelor „nule", aşa cum sunt înţelese în concepţia bipartită, deoarece nerespectarea dispoziţiei legale de fond nu înlătură prezumţia de legalitate a actului[4], or, ceea ce caracterizează actele „nule" în opinia bipartită este tocmai faptul că viciul de ilegalitate are o gravitate atât de mare, încât prezumţia de legalitate nu poate opera în favoarea lor. Dat fiind că actele emise cu nerespectarea unor dispoziţii de fond nu se încadrează nici în categoria actelor „nule", nici în cea a actelor „anulabile", în concepţia tripartită este învederată necesitatea categoriei *nulităţilor absolute*, care se deosebesc de nulităţile relative, cât şi de inexistenţă. Astfel, actele lovite de nulitate absolută se caracterizează prin faptul că ilegalitatea lor, deşi, în principiu, nu poate fi acoperită prin confirmare, nu este de natură să înlăture prezumţia de legalitate de care ele se bucură[5].

În ce ne priveşte, ne-am raliat, mai demult, la *concepţia tripartită a nulităţii actelor administrative*, socotind că aceasta corespunde mai bine specificului dreptului administrativ şi activităţii administrative.

---

[1] A se vedea *T. Drăganu*, op. cit., p. 59. În sens contrar, a se vedea *Gh. Tarhon*, Consideraţii în legătură cu teoria nulităţii actelor juridice în dreptul administrativ, în J.N. nr. 6/1966, p. 25.

[2] A se vedea *T. Drăganu*, op. cit., p. 59.

[3] Confirmarea unui act juridic administrativ acoperă numai viciile care alterează sau fac să lipsească manifestarea de voinţă a organului emitent. Dacă viciul se referă la alte condiţii decât cele privitoare la formarea sau exprimarea voinţei unui organ administrativ, confirmarea ulterioară nu poate schimba situaţia.

[4] A se vedea *T. Drăganu*, op. cit., p. 63. Spre exemplu, particularul care a început o construcţie pe baza unei autorizaţii emise de către autoritatea administraţiei publice competente, fără respectarea cerinţelor de sistematizare, nu poate fi amendat, operând prezumţia de legalitate a autorizaţiei.

[5] A se vedea *T. Drăganu*, op. cit., p. 63.

De regulă, nerespectarea unor *condiții de fond* privind conținutul actului va atrage *nulitatea absolută* a actului administrativ, iar nerespectarea unor *condiții de formă* va determina *nulitatea relativă*.

Uneori, chiar legea poate să prevadă că încălcarea anumitor forme procedurale atrage nulitatea (absolută) a actului. Spre exemplu, în art. 17 din O.G. nr. 2/2001 se prevăd mențiunile care trebuie consemnate în procesul-verbal de constatare a contravenției și se arată că lipsa numai a unora dintre ele *atrage nulitatea* procesului-verbal, nulitate ce *se constată* și din oficiu. Doar în aceste cazuri contravenientul are dreptul de a se abține de la executare, iar organele competente să soluționeze calea de atac au obligația de a pronunța nulitatea actului administrativ[1].

În dreptul administrativ, nulitățile[2] iau, în general, *aspectul nulităților absolute*, deoarece își găsește aplicare principiul sesizării din oficiu și anularea poate fi hotărâtă oricând, niciun termen de prescripție nu limitează controlul legalității exercitat de autoritatea administrativă emitentă și de cea ierarhic superioară.

În doctrină s-a subliniat importanța practică redusă a distincției între nulitatea absolută și cea relativă, dat fiind regimul lor juridic asemănător în situația în care nulitatea este hotărâtă de autoritățile administrației publice, și anume, indiferent dacă actul administrativ a încălcat o normă ce ocrotește un interes general sau personal, aceste organe pot să anuleze din oficiu actul ilegal[3]. Pe de altă parte, în dreptul administrativ, spre deosebire de dreptul civil, pot fi confirmate, uneori, și nulități absolute, nu numai nulități relative[4]. Totodată, nu există deosebire între nulitatea absolută și cea relativă din punct de vedere al termenului în care poate fi introdusă acțiunea (conform art. 11 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, modificată).

Într-o opinie mai recentă, se susține că, totuși, este necesară distincția între cele două categorii de nulități, dar numai în privința *cauzelor de nulitate*, pentru a se da în acest fel posibilitatea oricărei persoane interesate de a cere constatarea nulității actelor administrative prin care se încalcă normele legale imperative și, implicit, interesul public[5]. Se mai arată că încălcarea unor drepturi și interese exclusiv personale atrage sancțiunea nulității relative a actelor administrative, în timp ce încălcarea unor dispoziții legale de ordine publică prin care se ocrotește un interes general atrage sancțiunea nulității absolute a actului administrativ, care poate fi

---

[1] Credem că, până la constatarea nulității procesului-verbal de sancționare a contravenției, acesta se bucură de prezumția de legalitate.

[2] A se vedea *A.R. Lazăr*, Considerații privind nulitatea și inexistența actului administrativ, în R.D.Pb. nr. 1/2002, p. 26 și urm.

[3] A se vedea *I. Iovănaș*, op. cit., p. 259.

[4] A se vedea *T. Drăganu*, Actele de drept administrativ, p. 160; *I. Iovănaș*, op. cit., p. 260.

[5] A se vedea *A. Trăilescu*, Unele considerații referitoare la necesitatea unei mai stricte delimitări a nulităților în dreptul administrativ, în Dreptul nr. 12/2001, p. 85; *idem*, op. cit., 2008, p. 197.

cerută sau invocată pe cale de excepţie de autorităţile publice împuternicite de lege, precum şi de orice persoană interesată[1].

366. Autorităţile competente să anuleze actele administrative. Conform legislaţiei şi doctrinei majoritare actuale, *dreptul de anulare a actelor administrative aparţine*:

– autorităţilor administrative ierarhic superioare[2] (în baza raportului de subordonare administrativă);

– instanţelor judecătoreşti, în principal, instanţelor de contencios administrativ (în baza art. 21, art. 52 şi art. 126 din Constituţie şi dispoziţiilor Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004);

– autorităţilor cuprinse în Ministerul Public, dar numai referitor la anumite acte ilegale, cum ar fi cele ale organelor de administrare a locurilor de deţinere şi executare a pedepselor ori ale organelor administrative de cercetare şi urmărire penală.

Procedura care trebuie urmată cu ocazia anulării actelor administrative este diferenţiată în funcţie de autoritatea care o constată şi pronunţă.

Organul ierarhic superior va emite actul *administrativ de anulare* respectând regulile de fond şi procedură care sunt specifice propriei sale competenţe.

Instanţele judecătoreşti trebuie să urmeze procedura stabilită de Legea nr. 554/2004, care constituie dreptul comun, completată cu prevederile Codului de procedură civilă, în condiţiile stabilite de art. 28 din Legea contenciosului administrativ.

Autorităţile cuprinse în Ministerul Public trebuie să respecte procedura cuprinsă în normele de drept procesual penal[3].

367. Efectele anulării actelor administrative. De regulă, anularea unui act administrativ produce *efecte retroactive*. Dacă actul a fost anulat *pentru motivul că este ilegal*, efectele anulării se produc nu numai pentru viitor (*ex nunc*), dar şi pentru trecut (*ex tunc*), adică din momentul emiterii sale. Aşadar, actul de anulare desfiinţează efectele juridice ale actului anulat şi se consideră că el nici nu a existat[4]. Cu toate acestea, după cum s-a subliniat în literatura noastră de specialitate, numai efectele juridice ale actului anulat sunt desfiinţate, deoarece consecinţele lui de fapt, materiale sunt o realitate care s-a produs în trecut şi care, deci, nu poate fi ignorată[5]. De pildă, anularea unei autorizaţii prin care o persoană a efectuat activităţi de service auto nu poate şterge consecinţele materiale, de fapt,

---

[1] A se vedea *A. Trăilescu*, Unele consideraţii referitoare la necesitatea unei mai stricte delimitări a nulităţilor în dreptul administrativ, p. 86.

[2] De exemplu, potrivit art. 28 alin. (2) din Legea nr. 90/2001, în exercitarea controlului ierarhic, Guvernul are dreptul să anuleze actele administrative ilegale sau inoportune emise de autorităţile administraţiei publice din subordinea sa, precum şi ale prefecţilor.

[3] Pentru detalii, a se vedea *A. Iorgovan*, op. cit., vol. II, 2005, p. 80.

[4] A se vedea *T. Drăganu*, Actele de drept administrativ, p. 247; *I. Iovănaş*, op. cit., p. 257.

[5] *T. Drăganu*, op. cit., p. 247.

care s-au produs în trecut, înainte de momentul anulării, deoarece realizarea actului administrativ s-a făcut prin activităţi succesive.

Dacă actul administrativ este anulat pentru *motivul că acesta este inoportun*, el îşi păstrează efectele juridice produse înainte de anulare şi numai de la această dată nu va mai produce efecte juridice pentru viitor[1].

Unii autori consideră că noţiunea de anulare este o modalitate de desfiinţare a actelor administrative rezervată exclusiv instanţelor judecătoreşti[2]. Pentru clarificarea unor confuzii sau ambiguităţi, s-a propus ca în viitorul Cod de procedură administrativă să se consacre expres că anularea nu poate fi pronunţată decât de instanţele de judecată[3], iar revocarea să revină exclusiv autorităţii emitente sau autorităţii ierarhic superioare[4]. Menţionăm că, în forma actuală, Proiectul Codului de procedură administrativă precizează că anularea reprezintă desfiinţarea efectelor juridice ale actului administrativ *ilegal*, atât pentru viitor, cât şi pentru trecut, şi că ea poate fi dispusă de autoritatea publică ierarhic superioară, de o altă autoritate publică competentă potrivit legii, respectiv de instanţa de contencios administrativ.

368. Actele administrative inexistente. Utilitatea categoriei actelor inexistente pentru dreptul administrativ a fost scoasă în evidenţă încă în perioada interbelică de către autorii de specialitate francezi şi români[5], iar practica judecătorească din aceste ţări a consacrat categoria actelor administrative inexistente.

Actele administrative inexistente nu prezintă nici cel puţin aparenţa de legalitate, deoarece încălcarea legii este atât de evidentă, încât oricine o poate sesiza. Tocmai de aceea, *în cazul actului administrativ inexistent nu operează prezumţia de legalitate* şi, ca atare, el nu poate fi pus în executare, spre deosebire de actul lovit de nulitate (absolută şi relativă), care, în baza prezumţiei de legalitate, continuă să producă efecte juridice până în momentul constatării, cu efect retroactiv, a nulităţii actului.

Precizări despre acte administrative „inexistente" se întâlnesc chiar în dispoziţiile Legii noastre fundamentale. Astfel, potrivit art. 100 alin. (1) din Constituţie, nepublicarea în Monitorul Oficial al României atrage *inexistenţa decretului* emis de Preşedintele României, iar conform art. 108 alin. (4) din Constituţie, nepublicarea în Monitorul Oficial al României atrage *inexistenţa hotărârii sau ordonanţei adoptate de Guvern*. În aceste situaţii, legiuitorul constituant consideră că neîndeplinirea unei forme procedurale posterioare emiterii actelor administrative menţionate, şi anume *publicarea* lor în Monitorul Oficial al României, are ca urmare inexistenţa lor.

---

[1] În acest sens, a se vedea *R. Ionescu*, op. cit., p. 283; *T. Drăganu*, op. cit., p. 248.

[2] În acest sens, a se vedea *I. Brad*, Caracteristicile juridice specifice ale actului administrativ de revocare, în Studia Universitatis Babeş-Bolyai, Iurisprudentia, nr. 2/2007, p. 139.

[3] A se vedea *I. Corbeanu*, Drept administrativ, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2002, p. 97.

[4] A se vedea *D. Apostol Tofan*, op. cit., vol. II, 2004, p. 73.

[5] A se vedea, spre exemplu, *C.G. Rarincescu*, op. cit., p. 340.

În dreptul administrativ, categoria *inexistență* prezintă un real interes practic. Astfel, datorită prezumției de legalitate ce le este caracteristică, actele administrative sunt executorii și produc efecte juridice până în momentul desființării lor. În schimb, inexistența se poate constata de orice subiect interesat, ceea ce înseamnă că prezumția de legalitate este înlăturată și actul nu are nici măcar aparența de legalitate, fără să se pună niciun moment problema caracterului său executoriu[1].

Importanța categoriei actelor administrative inexistente trebuie privită și prin prisma actelor ce nu pot fi atacate în contenciosul administrativ, stabilite în art. 5 din Legea nr. 554/2004. Astfel, dacă instanțele de contencios administrativ nu pot să se pronunțe pe cale directă asupra legalității acestor acte, ele pot constata *inexistența lor*. De altfel, viciul de inexistență poate fi stabilit și de alte instanțe judecătorești decât cele prevăzute de Legea nr. 554/2004, de alte autorități, de cetățeni sau chiar de subiectul ori subiectele vizate prin acel act.

§2. Revocarea actelor administrative

369. Noțiunea de revocare a actelor administrative. Revocarea actelor administrative constituie unul din *modurile de încetare a efectelor juridice* ale acestor acte, care intervine frecvent în practica administrativă, revocarea apărând ca un *principiu al regimului juridic al actelor administrative*.

Prin revocare, *în sens restrâns*, înțelegem modalitatea specifică de încetare a efectelor juridice ale actelor administrative de către organul administrativ emitent, când se numește și *retractare* sau *retragere*.

Uneori, în legislație, dar mai ales în practică, organul ierarhic superior folosește termenul de *„anulare"* atunci când desființează efectele juridice ale actului organului ce îi este subordonat, în schimb, în alte situații, este folosită noțiunea de *revocare*. De aceea, *în sens larg*, prin revocare se înțelege desființarea efectelor juridice ale unui act administrativ de către organul emitent sau de către cel ierarhic superior.

Cu toate că nu a existat niciun text care să consacre expres *revocarea actelor administrative*, ea nu a putut fi contestată, ci, dimpotrivă, *s-a impus ca un principiu* determinat de specificul activității de organizare și aplicare în concret a prevederilor legii, prin intermediul actelor administrative de autoritate. Astfel, principiul revocabilității actelor administrative[2] a fost admis în unanimitate de către autorii români de specialitate din perioada postbelică.

Mai recent, în art. 7 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 se stabilește că, înainte de a se adresa instanței de contencios administrativ, persoana care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim printr-un act administrativ individual trebuie să solicite autorității publice emitente

---

[1] A se vedea *T. Drăganu*, Nulitățile actelor administrative individuale, p. 66.

[2] S-au făcut propuneri (de exemplu, *A. Iorgovan*) ca principiul revocabilității actelor administrative să fie consacrat expres în viitorul Cod de procedură administrativă.

sau autorității ierarhic superioare, dacă aceasta există, *revocarea*, în tot sau în parte, a acestuia. Despre conținutul acestui alineat, într-o opinie, s-a arătat, întemeiat, că pentru prima dată textul reglementează parțial problema revocării actului administrativ[1]. Totodată, într-o altă părere, se susține că legiuitorul român trebuie să reglementeze mai detaliat principiul revocabilității actelor administrative, prin precizarea expresă a condițiilor de revocare și a excepțiilor de la acest principiu[2].

370. Motivele revocării actelor administrative. Motivele care duc la revocarea actului administrativ sunt aceleași ca în cazul anulării acestuia, și anume *ilegalitatea* sau *inoportunitatea* lui[3].

Referitor la primul motiv de revocare, subliniem doar că, din moment ce organul administrației publice a emis în mod unilateral un act ilegal, acest organ *are dreptul de a-l revoca tot pe cale unilaterală*, fără intervenția instanțelor judecătorești. Administrația este cea care trebuie să respecte și să organizeze aplicarea legii, așa încât ea nu poate să se complacă în situația ca un act administrativ să fie emis cu încălcarea legii și să producă efecte de drept. Într-o opinie, se arată că în cazul actelor normative revocarea are un caracter absolut și se numește *abrogare*[4].

În legătură cu al doilea motiv de revocare, ne raliem acelei păreri potrivit căreia, deși oportunitatea unui act administrativ poate fi pusă numai în limitele legalității lui, se poate întâmpla ca un act să fie legal, dar să nu fie oportun[5]. În acest caz, ne vom afla în situația revocării unui act legal pentru motiv de inoportunitate. Actul de revocare trebuie elaborat cu respectarea condițiilor și formelor prevăzute în acest sens de lege, care pot fi altele decât cele necesare pentru emiterea actului inițial[6]. Dacă legea nu cere condiții speciale pentru revocarea actului, aceasta se va face prin elaborarea unui act cu un conținut contrariu.

Referitor la cele două motive, în doctrină s-a mai subliniat că „revocarea intervine pentru toate condițiile de ilegalitate, dar mai ales pentru condițiile referitoare la oportunitate"[7].

---

[1] A se vedea *D.C. Dragoș*, op. cit., 2005, p. 45.

[2] *L. Vișan, D.I. Pasăre*, Revocarea actelor administrative – dimensiune a principiului bunei administrări, în Caietul științific nr. 8/2006, intitulat „Implicațiile Tratatului instituind o Constituție pentru Europa asupra dreptului public și a serviciilor publice", Ed. Burg, Sibiu, 2006, p. 319.

[3] A se vedea: *T. Drăganu*, op. cit., p. 190; *R.N. Petrescu*, Revocarea și suspendarea – modalități de încetare a efectelor juridice ale actelor administrative, în „Dinamica relațiilor sociale reglementate de lege oglindită în teoria și practica dreptului, Cluj-Napoca, 1989-1990, p. 177. Autorul *I. Iovănaș* a propus ca desființarea actului administrativ pentru motiv de *ilegalitate* să fie denumită *anulare*, iar scoaterea din vigoare pentru motiv de *inoportunitate* să fie denumită *revocare* (op. cit., p. 253, nota 1).

[4] A se vedea *L. Chiriac*, Activitatea autorităților administrației publice, p. 177.

[5] A se vedea *I. Iovănaș*, op. cit., p. 81. Un exemplu de act administrativ legal, dar inoportun este cel emis cu respectarea condițiilor de legalitate, dar nu în momentul cel mai potrivit.

[6] A se vedea *C.G. Rarincescu*, op. cit., p. 128. Astfel, se precizează că revocarea unui funcționar stabil se face cu alte forme decât cele prevăzute pentru numire.

[7] *A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 85.

Organul emitent care îşi revocă actul *poate să-l şi modifice.*

În ce priveşte *modificarea actelor administrative de către autoritatea supraordonată,* problema trebuie pusă nuanţat. *Actele administrative normative pot fi modificate* de către autoritatea supraordonată prin emiterea unor noi acte normative care, fiind înzestrate cu forţă juridică superioară, le vor modifica pe cele ale autorităţii subordonate.

Actele administrative individuale care sunt de *competenţa exclusivă* a autorităţii inferioare *nu pot fi modificate* de către autoritatea supraordonată, chiar dacă aceasta *le-a revocat ca fiind ilegale,* deoarece o asemenea modificare ar echivala cu o substituire în atribuţiile autorităţii inferioare[1].

Totodată, modificarea de către organul superior a unui *act administrativ individual inoportun,* pe care l-a revocat şi care *este de competenţa exclusivă a autorităţii administrative inferioare,* ar contraveni dreptului de apreciere de care se bucură organul emitent. În acest sens, s-a arătat că, din moment ce legiuitorul a prevăzut că o anumită măsură este de competenţa organului administrativ inferior, orice act al organului superior prin care el însuşi ar lua această măsură sau ar obliga organul inferior să o adopte ar fi contrară legii şi dreptului de apreciere al acestuia din urmă[2]. Dacă însă *organul superior se limitează la a obliga organul inferior să examineze o anumită situaţie în scopul de a lua măsuri,* este limpede că aceasta nu contravine dreptului de apreciere de care se bucură potrivit legii. Organul administraţiei publice subordonat este singurul în măsură să aprecieze momentul cel mai potrivit în care se impune să fie modificat, implicaţiile pe care le antrenează executarea actului modificat etc. În sfârşit, faptul că organul administrativ procedează la modificarea propriului act individual inoportun, luând o altă măsură decât cea indicată de organul superior ierarhic, nu înseamnă că ea devine automat ilegală, fiind necesar ca aceasta să contravină normelor juridice în vigoare[3].

371. Efectele revocării actului administrativ. Revocarea, la fel ca anularea, are drept consecinţă *stingerea raporturilor juridice* care au luat fiinţă pe baza actului revocat. Data de la care încetează efectele juridice ale actului revocat variază după cum revocarea a intervenit pentru motiv de ilegalitate sau pentru motiv de inoportunitate. Dacă revocarea actului administrativ a avut ca motiv *ilegalitatea* acestuia, de regulă, raporturile juridice care au luat fiinţă pe baza lui se sting din momentul emiterii sale (*ex tunc*).

Dacă actul administrativ este revocat pe motivul că este *inoportun,* de regulă, raporturile juridice născute pe baza lui încetează a avea fiinţă numai de la data revocării (*ex nunc*). În acest caz, actul iniţial există şi el produce efecte până când intervine actul de revocare.

---

[1] A se vedea *I. Santai,* op. cit., p. 116.

[2] A se vedea *T. Drăganu,* Drept constituţional, p. 420.

[3] *Ibidem.*

372. Actualitatea principiului revocării actelor administrative în dreptul european şi în dreptul comunitar. Cu privire la poziţia Consiliului Europei în această problemă, în doctrină se invocă Recomandarea Rec (2001) 9 (adoptată la 5 septembrie 2001) a Comitetului de Miniştri către Statele Membre ale Consiliului Europei asupra modalităţilor alternative de reglementare a litigiilor între autorităţile administrative şi persoanele private, unde se arată că „(...) în principiu, recursul în faţa administraţiei trebuie să fie accesibil subiectului oricărui act şi poate avea ca obiect oportunitatea şi/sau legalitatea unui act"[1].

În aceeaşi opinie se arată că din doctrina şi jurisprudenţa comunitară rezultă că instanţa comunitară admite principiul revocabilităţii actelor administrative ilegale în lipsa unor prevederi exprese ale tratatelor[2]. În continuare, se mai relevă că „Revocabilitatea nu este totuşi discreţionară şi nu poate interveni decât într-un termen rezonabil, variabil, după cum actele în cauză sunt în mod direct creatoare de drepturi sau nu"[3].

373. Scurte consideraţii asupra încetării efectelor juridice al actelor administrative în dreptul francez. Pentru început, în doctrină se relevă necesitatea găsirii unui just echilibru între exigenţele legalităţii şi imperativele asigurării securităţii juridice în cazul unui act administrativ ilegal, creator de drepturi.

a) Pentru ieşirea din vigoare neretroactivă, cu efecte doar pentru viitor, se foloseşte termenul *abrogare* şi se degajă două reguli: actul administrativ cu caracter normativ poate fi oricând abrogat; actul administrativ cu caracter individual nu poate fi abrogat din momentul în care a dat naştere unor drepturi în profitul destinatarului actului sau al terţilor, în principiu apărând intangibil datorită necesităţii asigurării stabilităţii situaţiilor juridice[4]. Totuşi, uneori, şi în situaţia unui asemenea act legea poate să prevadă *dispariţia sa* prin *emiterea unui act administrativ contrariu.*

b) Pentru ieşirea din vigoare retroactivă, care suprimă actul *ab initio*, se foloseşte termenul *retragere*; astfel, dacă decizia este ilegală, retragerea sa de către autoritatea administrativă este posibilă în 2 luni de la publicare sau notificare[5].

c) Actele administrative *inexistente* sunt deciziile atinse de un viciu deosebit de grav, care oricând pot fi declarate „nule şi neavenite" de către judecător; în consecinţă, autoritatea administrativă are dreptul şi obligaţia să le retragă în orice moment.

§3. Excepţiile de la principiul revocabilităţii actelor administrative

374. Principiul revocabilităţii actelor administrative *are caracter absolut în privinţa actelor administrative normative*, ceea ce înseamnă că organele administraţiei

---

[1] A se vedea *L. Vişan, D.I. Pasăre*, op. cit., p. 292.
[2] *Idem*, p. 300.
[3] *L. Vişan, D.I. Pasăre*, op. cit., p. 300.
[4] A se vedea *G. Dupuis, M.-J. Guédon, P. Chrétien*, op. cit., p. 443.
[5] *Idem*, p. 444.

publice competente, potrivit legii, pot oricând să le revoce, fie adoptând un act normativ cu un conţinut contrar celui iniţial, fie abrogându-le, fie modificându-le.

Principiul revocabilităţii actelor administrative încetează a avea caracter absolut în privinţa actelor administrative individuale, şi anume, în anumite situaţii prevăzute de lege ori ca efect al naturii drepturilor şi obligaţiilor cuprinse în actele administrative respective, aceste acte administrative devin *irevocabile*, constituindu-se în *excepţii de la principiul revocabilităţii actelor administrative.*

Actele administrative jurisdicţionale constituie o primă excepţie de la principiul revocabilităţii actelor administrative. Dat fiind că ne-am ocupat deja de această categorie de acte, vrem doar să subliniem că irevocabilitatea lor se explică prin *stabilitatea mai mare* de care ele se bucură, şi anume autoritatea care le-a emis cu prilejul soluţionării unor litigii se dezînvesteşte de dreptul de a mai reveni asupra acestor acte.

A doua excepţie de la principiul revocabilităţii o constituie actele administrative pe baza cărora au luat fiinţă raporturi juridice contractuale, civile şi de dreptul muncii[1]. Contractele civile iau naştere prin acordul de voinţă al părţilor, aşa încât este firesc ca efectele lor să poată înceta tot prin acordul părţilor, şi nu printr-o manifestare unilaterală de voinţă a organului emitent al actului administrativ.

În literatura noastră de specialitate au fost evidenţiate două ipoteze: prima în care contractul civil se încheie pe baza unui act administrativ prealabil între doi particulari sau între un particular şi o instituţie publică; a doua în care contractul civil se încheie pe baza unui act administrativ prealabil între două organe ale administraţiei publice sau între un organ al administraţiei publice şi o instituţie publică[2].

În prima ipoteză, contractul încheiat pe baza actului administrativ poate fi reziliat numai pe cale judecătorească, ceea ce face ca actul administrativ să fie irevocabil. S-a arătat, printre altele, că, din moment ce părţile şi-au angajat patrimoniul prin semnarea contractului, acesta nu mai poate fi desfiinţat de autoritatea administrativă prin revocarea actului administrativ care a stat la baza acordului de voinţă al părţilor.

Mai recent, într-o opinie, se susţine că această ipoteză nu poate viza toate categoriile de acte administrative, în special autorizaţiile prealabile încheierii unor contracte civile de către persoane fizice[3]. Se subliniază că orice schimbare în sfera condiţiilor de legalitate (inclusiv sub aspectul oportunităţii) ale actului administrativ se răsfrâng direct asupra contractului civil, datorită interesului public pe care îl are de apărat administraţia[4]. Totodată, se mai evidenţiază că persoana fizică, parte în

---

[1] Autorul *I. Iovănaş* include în cadrul acestei excepţii şi actele administrative pe baza cărora s-au născut *raporturi procesuale* (op. cit., p. 254). Autorul *M. Mureşan* susţine că, în principiu, legalitatea unor raporturi procesuale civile nu împiedică revocarea ulterioară a actului administrativ (Irevocabilitatea unor acte administrative pe baza cărora s-au stabilit raporturi de drept procesual-civil, în R.R.D. nr. 11/1973, p. 74).

[2] A se vedea *T. Drăganu*, Actele de drept administrativ, p. 217.

[3] A se vedea *A. Iorgovan*, op. cit., vol. II, 2005, p. 89.

[4] *Idem*, p. 90.

contractul civil, are la dispoziție acțiunea în contenciosul administrativ împotriva actului de revocare, putând cere anularea acestuia și despăgubiri sau numai despăgubiri[1].

Reținem ideea potrivit căreia *interesul public* pe care îl apără administrația *prevalează asupra drepturilor particularilor* dintr-un contract civil încheiat pe baza unui act administrativ. Cu titlu de exemplu, dacă interesul public o cere, primarul va putea revoca actul administrativ pe baza căruia s-a încheiat un contract civil între această autoritate și un particular pentru folosirea unei porțiuni din trotuar, deci pentru utilizarea unui bun aparținând domeniului public, în scopul instalării unui chioșc de ziare. După cum s-a arătat, „prioritatea administrativului" este condiționată de dreptul celui administrat de a ataca actul de revocare în contenciosul administrativ, putând solicita anularea acestuia, despăgubiri sau numai despăgubiri[2].

În a doua ipoteză, principiul irevocabilității operează numai dacă autoritățile administrației publice, respectiv organul administrativ și instituția publică nu sunt subordonate aceluiași organ administrativ ierarhic[3].

Din practica instanței supreme, relevăm soluția prin care s-a stabilit că decizia Delegației permanente a fostului Sector Agricol Ilfov, prin care s-a aprobat ca un imobil din comuna Balotești să fie dat în folosință gratuită pe termen de 25 ani Fundației „Henry Coandă" pentru sprijinirea tinerilor superdotați, este *constitutivă de drepturi*. Se mai arată că, pe baza deciziei, fundația a inițiat lucrări de reparații a imobilului și a încheiat contracte de sponsorizare și de executare de lucrări. Ca urmare, în mod corect s-a decis că „Producând, așadar, efecte juridice în alte ramuri de drept, revocarea deciziei printr-o hotărâre a consiliului județean este abuzivă și arbitrară, întrucât încalcă principiul stabilității raporturilor juridice și a efectelor acestora în viața social-economică"[4].

Actele administrative care au dat naștere unui drept subiectiv, garantat de lege cu irevocabilitatea actului de bază, constituie a treia excepție de la principiul revocabilității actelor administrative. Din această categorie fac parte, de exemplu, actele atributive de personal, cum este o diplomă de absolvire a liceului ori a unei facultăți etc. Aceste acte administrative nu pot fi revocate, din moment ce titularul lor a urmat o anumită formă de învățământ și a absolvit liceul sau cursurile unei facultăți. Revocarea acestor acte ar fi inutilă, din moment ce persoana interesată poate cere oricând emiterea unui act atributiv de personal cu același conținut, făcând dovada că a prestat activitatea respectivă și că îndeplinește condițiile cerute de lege[5].

---

[1] *A. Iorgovan*, op. cit., vol. II, 2005, p. 90.

[2] *Idem*, p. 89.

[3] A se vedea *T. Drăganu*, op. cit., p. 105.

[4] C.S.J., Secția de contencios administrativ, decizia nr. 1758 din 9 mai 2001, în *Th. Mrejeru, E. Albu, A. Vlad*, Jurisprudența Curții Supreme de Justiție, Secția de contencios administrativ 2001, Ed. Economică, București, 2002, p. 107.

[5] A se vedea *I. Iovănaș*, op. cit., p. 256.

Actele administrative care au fost realizate material[1] *constituie cea de-a patra excepţie* de la principiul revocabilităţii actelor administrative. Acest caz de irevocabilitate se explică prin faptul că, din moment ce anumite acte administrative au fost realizate material, revocarea lor nu mai are sens, deoarece nu se mai poate restabili situaţia anterioară.

Din categoria acestor acte fac parte, în principal, *autorizaţiile*, dar numai cele care *se epuizează prin una sau mai multe operaţii materiale*. Spre exemplu, o autorizaţie de demolare a unei construcţii se execută prin îndeplinirea unei operaţii materiale sau a mai multor operaţiuni materiale strict limitate. În schimb, nu se vor încadra în această categorie de acte exceptate de la principiul revocabilităţii autorizaţiile al căror obiect îl constituie activităţi cu caracter de continuitate, cum sunt, spre exemplu, autorizaţiile eliberate pe baza O.U.G. nr. 44/2008 privind desfăşurarea activităţilor economice de către persoane fizice autorizate, întreprinderile individuale şi întreprinderile familiale[2].

Totodată, în legătură cu revocarea autorizaţiilor, trebuie făcută distincţie între *autorizaţiile impuse de lege* şi *autorizaţiile libere*[3]:

– *autorizaţiile impuse de lege* se caracterizează prin faptul că organul administraţiei publice este obligat să le elibereze la solicitarea celui interesat, dacă sunt îndeplinite condiţiile cerute de lege. Spre exemplu, dacă un particular a solicitat primarului eliberarea unei autorizaţii de construire la care a anexat certificatul de urbanism, planul de amplasare a construcţiei şi celelalte avize legale necesare, autoritatea administraţiei publice are obligaţia să elibereze această autorizaţie;

– *autorizaţiile libere* se caracterizează prin faptul că autoritatea administraţiei publice nu are obligaţia de a le elibera, ci poate să aprecieze *oportunitatea emiterii lor*. Din această categorie fac parte autorizaţiile de funcţionare date comercianţilor particulari, meseriaşilor particulari, autorizaţiile date persoanelor fizice pentru prestarea unor servicii etc.

Autorizaţiile impuse de lege se bucură de stabilitate mai mare decât cele libere, deoarece autoritatea administraţiei publice competentă are obligaţia de a le elibera în măsura în care cel interesat întruneşte condiţiile prevăzute de lege pentru exercitarea unei anumite activităţi, ceea ce înseamnă că, practic, *au caracter irevocabil*. Deşi nu există vreun text de lege care să oprească autoritatea administraţiei publice să revoce asemenea autorizaţii, revocarea nu va avea consecinţe practice. Într-adevăr, autoritatea administraţiei publice este obligată să elibereze o a doua autorizaţie, în aceleaşi condiţii ca şi prima, din moment ce persoana interesată întruneşte condiţiile legii.

În schimb, *autorizaţiile libere* au un caracter *precar* şi *revocabil* tocmai datorită dreptului de apreciere a oportunităţii acestor acte de care beneficiază organul emitent. Revocarea autorizaţiilor de acest fel nu aduce atingere drepturilor subiective

---

[1] A se vedea *T. Drăganu*, op. cit., p. 234 şi urm.; *I. Iovănaş*, op. cit., p. 256; *A. Iorgovan*, op. cit., p. 109.

[2] M. Of. nr. 328 din 25 aprilie 2008.

[3] Cu privire la această problemă, a se vedea *T. Drăganu*, op. cit., p. 237.

ale particularilor, chiar dacă beneficiarii lor au făcut anumite investiții, deoarece precaritatea acestor acte administrative a fost cunoscută de la început, din momentul emiterii lor[1].

§4. Revocarea actelor administrative dolosive sau frauduloase și a celor inexistente

375. Irevocabilitatea unui act administrativ nu mai poate fi invocată, chiar dacă acesta se încadrează într-una din excepțiile de la principiul revocabilității actelor administrative, în ipoteza în care actul administrativ pe care partea își întemeiază un drept subiectiv a fost emis datorită *manevrelor sale frauduloase sau dolosive*[2].

Ca atare, dacă un particular, într-un litigiu, ar încerca să susțină că el are un drept subiectiv invocând un act administrativ obținut prin manoperele sale frauduloase sau dolosive, va trebui să se considere că acesta își invocă propria sa vină, iar soluția trebuie dată ca și când actul nu ar fi existat vreodată.

Dacă s-ar recunoaște stabilitate unor drepturi obținute prin manopere dolosive sau frauduloase, ar însemna legalizarea unei situații în vădită contrazicere cu legea, ceea ce nu este admisibil.

În situația în care actul administrativ cu caracter stabil a fost emis ca urmare a culpei exclusive a autorității administrației publice, după cum s-a arătat într-o părere, nu mai poate opera revocarea actului sau dacă, totuși, ea ar avea loc, în niciun caz nu poate fi imputată titularului și beneficiarului actului juridic, acesta neputând fi obligat la suportarea unor consecințe prejudiciante[3].

Totodată, irevocabilitatea actelor administrative din categoriile exceptate de la principiul revocabilității nu mai poate fi invocată dacă ne găsim în prezența unor *acte inexistente*, adică atunci când ele *nu au avut niciun moment aparența de legalitate.*

§5. Suspendarea actelor administrative

376. Suspendarea actelor administrative constituie o altă *modalitate prin care efectele juridice ale actelor administrative încetează, dar numai temporar*, pentru o anumită perioadă de timp.

Opinii referitoare la noțiunea suspendării actelor administrative. Potrivit unei păreri, noțiunii de suspendare a actelor administrative i se atribuie două sensuri: *stricto sensu* și *lato sensu.* Prin suspendare *stricto sensu* se înțelege încetarea

[1] Detalii cu privire la acest aspect a se vedea în *T. Drăganu*, op. cit., p. 238-243.
[2] *Idem*, p. 244.
[3] A se vedea *I. Santai*, op. cit., p. 120.

temporară a obligaţiei de executare după intrarea în vigoare a actului administrativ, adică după ce acesta a început să producă efecte juridice; prin suspendare *lato sensu* se înţeleg nu numai încetarea temporară a unei activităţi deja începute, ci şi cazurile în care un act administrativ intră în vigoare ulterior momentului în care a fost emis şi ar fi trebuit să intre în vigoare[1].

În legătură cu înţelegerea suspendării în sens lărgit (*lato sensu*), credem că, din moment ce un act administrativ intră în vigoare la o dată ulterioară emiterii sale, nu se poate spune că în acest răstimp (de la data emiterii până la data intrării în vigoare) actul administrativ este suspendat, dat fiind că, neproducând niciun efect juridic în perioada de timp menţionată, suspendarea este lipsită de obiect. Astfel, pe bună dreptate, s-a arătat că suspendarea unui act juridic constă în paralizarea temporară a efectelor lui, aşa încât nu se poate vorbi de „suspendare" înainte ca acest act să fi intrat în vigoare sau înainte ca el să fi fost în măsură să producă vreun efect[2]. Drept urmare, prin *suspendarea actelor administrative înţelegem încetarea temporară a efectelor juridice produse de aceste acte.*

Spre deosebire de anularea şi revocarea actelor administrative, care reprezintă o încetare definitivă a efectelor juridice ale acestora, suspendarea determină doar încetarea temporară a efectelor juridice produse de actele administrative.

377. Motivele suspendării actelor administrative. *În primul rând,* un act administrativ se suspendă *dacă există un dubiu cu privire la legalitatea lui.* Pe perioada suspendării, organul administraţiei publice care a hotărât această măsură verifică condiţiile de legalitate ale actului administrativ, urmând ca la expirarea termenului pentru care a fost suspendat fie să îl repună în vigoare în cazul constatării caracterului său legal, fie să îl revoce (anuleze) în situaţia stabilirii caracterului său ilegal.

Suspendarea de ordin constituţional a actului administrativ este consacrată în art. 123 alin. (5) din Constituţie, potrivit căruia prefectul poate ataca, în faţa instanţei de contencios administrativ, un act al consiliului judeţean, al celui local sau al primarului în cazul în care consideră actul ilegal, iar *actul atacat este suspendat de drept.*

În unele cazuri, suspendarea este prevăzută expres de lege şi ea intervine *ope legis.* Bunăoară, art. 22 alin. (4) din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcţionarilor publici, republicată, prevede că actul ilegal în materia funcţiei publice atacat de Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici atrage *suspendarea de drept a acestuia;* conform art. 9^1 alin. (2) din Legea nr. 50/1991, republicată, prin introducerea acţiunii la instanţa judecătorească, autorizaţia de construire sau desfiinţare *se suspendă de drept* şi, pe cale de consecinţă, instanţa va dispune oprirea lucrărilor până la soluţionarea în fond a cauzei.

---

[1] A se vedea *R. Ionescu,* Suspendarea executării actelor administrative, în Analele Universităţii „C.I. Parhon", Seria ştiinţe sociale, nr. 11/1958, p. 38; *idem,* Drept administrativ, p. 266-267.

[2] A se vedea *T. Drăganu,* Actele de drept administrativ, p. 278.

În al doilea rând, un act administrativ poate fi suspendat *dacă există îndoieli cu privire la oportunitatea sa,* fără a se pune în discuție legalitatea lui. Spre exemplu, o autorizație de demolare a unei construcții este suspendată până când locatarul se mută în altă locuință.

Cu privire la aceste două motive, subliniem că, spre deosebire de *anularea* și de *revocarea* actelor administrative de către autoritățile administrației publice ierarhic superioare, respectiv de către organele emitente, care operează în cazul în care aceste acte *sunt ilegale ori inoportune, suspendarea intervine în situația în care există unele îndoieli, dubii, ezitări* cu privire la legalitatea sau oportunitatea actelor administrative.

378. Organele îndreptățite să procedeze la suspendarea actelor administrative. În stabilirea autorităților care pot suspenda actele administrative vom pleca de la teza la care ne-am raliat mai demult, conform căreia *organelor administrației publice care au dreptul de anulare, respectiv de revocare a actelor administrative trebuie să li se recunoască și dreptul de a aplica o sancțiune mai ușoară,* adică de a le suspenda, în temeiul principiului *qui potest plus, potest minus*[1].

Ca atare, *organul ierarhic superior* și *organul emitent vor putea hotărî suspendarea actelor administrative* dacă au un dubiu cu privire la legalitatea sau oportunitatea actului.

Instanțele de contencios administrativ pot să suspende executarea actelor administrative *numai în situațiile în care* Legea nr. 554/2004 *prevede expres aceasta.* Astfel, potrivit art. 14 din Legea nr. 554/2004, instanța judecătorească poate să dispună suspendarea executării actului administrativ în cazuri bine justificate și pentru a se preveni producerea unei pagube iminente, cererea fiind făcută odată cu plângerea prealabilă, iar în art. 15 se reglementează suspendarea executării actului administrativ solicitată odată cu acțiunea principală sau printr-o acțiune separată. Ne vom referi în detaliu la regimul acestor suspendări cu prilejul abordării contenciosului administrativ.

379. Încetarea suspendării actelor administrative. Fiind o modalitate prin care efectele juridice ale actelor administrative sunt întrerupte pentru o anumită perioadă, suspendarea este o *măsură provizorie.* Se pune întrebarea când anume încetează suspendarea unui act administrativ?

În primul rând, suspendarea încetează în momentul în care actul administrativ este anulat sau revocat de către autoritățile administrative competente, ca urmare a

---

[1] Această teză este susținută de *M. Anghene,* Elemente de drept administrativ, Ed. Științifică, București, 1958, p. 181; *T. Drăganu,* op. cit., p. 283 și urm.; *I. Iovănaș,* op. cit., p. 251; *R.N. Petrescu,* op. cit., p. 158. *Teza contrară,* în sensul că organele care au dreptul de revocare au dreptul de suspendare numai când legea îl admite, este îmbrățișată de *R. Ionescu,* în Suspendarea executării actelor administrative, p. 49 și în Drept administrativ, 1970, p. 269, iar *A. Iorgovan* rămâne la părerea că suspendarea apare ca o situație de excepție (op. cit., vol. II, 2005, nota 2 de la p. 95).

constatării caracterului său ilegal sau inoportun, prin intermediul unui act administrativ de revocare[1].

În al doilea rând, suspendarea încetează ca urmare a repunerii în vigoare a actului administrativ suspendat, dat fiind că s-a constatat că este legal, apărând necesară şi de această dată intervenţia unui act administrativ.

Cât priveşte suspendarea de drept intervenită ca urmare a acţiunii introduse de prefect sau de Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici la instanţa de contencios administrativ, ea va înceta odată cu rămânerea definitivă şi irevocabilă a hotărârii judecătoreşti în acel litigiu.

380. Încetarea efectelor juridice ale actelor administrative prin fapte materiale prevăzute de lege. Referitor la această modalitate de stingere a efectelor juridice ale actelor administrative, de la bun început, trebuie făcută distincţie între actele administrative cu caracter normativ şi cele cu caracter individual.

381. Actele administrative normative cuprind reguli cu caracter general şi impersonal, care nu îşi epuizează efectele printr-o singură aplicare, de aceea, ele nu pot să-şi piardă valabilitatea prin producerea unei transformări în lumea materială înconjurătoare. Ca urmare, în dreptul nostru administrativ s-a statornicit regula potrivit căreia *efectele juridice ale actelor administrative cu caracter normativ nu pot fi stinse ca urmare a intervenirii unui fapt material prevăzut de lege*[2].

Excepţie de la această regulă fac *actele administrative normative temporare*, ale căror efecte juridice încetează prin împlinirea termenului – fapt material – pentru care au fost emise[3].

382. Actele administrative individuale se referă la o anumită sau la anumite persoane dinainte determinate şi, drept urmare, efectele juridice pe care le produc se epuizează printr-o singură aplicare sau printr-o aplicare repetată, limitată la un anumit număr de cazuri. De aceea, raporturile juridice create de aceste acte se sting, adesea, ca urmare a intervenirii unor fapte materiale de producerea cărora legea leagă acest efect.

Moartea subiectului de drept constituie un asemenea fapt material care duce la încetarea efectelor juridice produse de acte administrative. Spre exemplu, prin moartea titularului se sting raporturile juridice administrative, precum şi cel cu altă natură născute pe baza unei autorizaţii de exercitare a unei meserii.

---

[1] Pentru amănunte, a se vedea *T. Drăganu*, op. cit., p. 294-295.

[2] A se vedea *T. Drăganu*, op. cit., p. 176.

[3] Spre exemplu, prevederile H.G. nr. 868/1996 privind exceptarea temporară de la plata taxelor vamale pentru importul unor echipamente şi accesorii electronice pentru activitatea de radiodifuziune (M. Of. nr. 237 din 30 septembrie 1996) s-au aplicat până la data de 31 decembrie 1996; tot un act administrativ cu caracter temporar este dispoziţia cu caracter normativ emisă de un primar al unui anumit municipiu privind închiderea circulaţiei rutiere în zona centrală a acestuia pe o anumită perioadă determinată de timp.

În cazul persoanelor juridice care sunt subiecte ale raportului juridic administrativ, *dizolvarea* lor antrenează dispariția subiectului de drept, ceea ce are ca efect încetarea executării sancțiunii amenzii contravenționale[1].

Prescripția prevăzută printr-un act normativ reprezintă un alt fapt material care atrage încetarea efectelor juridice produse de unele acte administrative individuale. Astfel, executarea sancțiunii aplicate unei persoane fizice care a săvârșit o contravenție se prescrie dacă procesul-verbal de constatare a contravenției nu a fost comunicat celui sancționat în termen de o lună de la data aplicării sancțiunii[2].

Executarea actului administrativ prin intermediul unor fapte stinge efectele acestuia[3]. Spre exemplu, plata amenzii contravenționale stinge efectele actului sancționator.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

[1] A se vedea *I. Santai*, op. cit., p. 112.
[2] Articolul 14 din O.G. nr. 2/2001.
[3] A se vedea *I. Santai*, op. cit., p. 112.

Capitolul al VI-lea.
Contractele administrative

§1. Teoria contractelor administrative în dreptul francez

383. Teoria contractelor administrative s-a format în dreptul francez datorită jurisprudenței Consiliului de Stat, care a fost sistematizată de doctrină[1]. În stabilirea noțiunii de *contract administrativ*, guvernat de regulile dreptului public, s-a avut în vedere competența Consiliului de Stat, ca tribunal administrativ, în judecarea litigiilor dintre particulari și administrația publică.

a) Categoria contractelor administrative era compusă din contractele încheiate de administrație și un particular, în legătură cu organizarea și funcționarea serviciilor publice, în care se stipulează o anumită participare a particularului cocontractant la funcționarea acestor servicii și care cuprinde clauze speciale care nu își găsesc locul în contractele de drept civil sau comercial[2]. Deoarece contractele privesc un serviciu public și particularul colaborează voluntar la buna lui funcționare, acestor contracte li se aplică un regim juridic în mare măsură diferit de cel aplicabil contractelor de drept privat.

b) În opinia întemeietorului teoriei contractelor administrative, prof. G. Jèze, *principalele contracte cu această natură erau socotite următoarele*:

– contractul de furnituri, care consta în furnizarea sau confecționarea de obiecte materiale mobiliare;

– contractul de lucrări publice – care avea ca obiect efectuarea unei construcții imobiliare publice;

– contractul administrativ de transport, care avea ca obiect transporturi pentru stat;

– contractul de concesiune a unui serviciu public, care avea ca obiect organizarea și exploatarea unui serviciu public.

c) *Elementele caracteristice ale contractului administrativ* evidențiate în această opinie sunt următoarele:

– existența unui caiet de sarcini și condiții generale care cuprind și reguli exorbitante de drept comun;

---

[1] Autorul francez *G. Jèze* a fost primul care a sistematizat deciziile jurisprudenței și, apoi, a construit teoria generală a contractelor administrative, în Les principes généraux du droit administratif, 3e éd., tome III, 1926, Le fonctionnement des services publics, p. 297 și urm., citat de *C.G. Rarincescu*, op. cit., p. 201.

[2] A se vedea *C.G. Rarincescu*, op. cit., p. 202.

– angajamentul de cooperare activă și personală a furnizorului la funcționarea serviciului public;

– contractul încheiat în legătură cu funcționarea unui serviciu public implică aplicarea unui regim de drept public;

– inserarea unei clauze prin care părțile declară că sunt de acord să se supună jurisdicției administrative.

d) Referitor la *regimul juridic aplicabil contractelor administrative*, s-a subliniat, în aceeași părere, că regulile de ordin tehnic privitoare la formarea, executarea și desfacerea contractelor administrative diferă, în mare măsură, de regulile dreptului privat pentru contractele determinate de el.

În ce privește *formarea* contractelor administrative, deși, în principiu, se încheie tot sub forma unei oferte urmate de acceptare, valabilitatea acestor declarații de voință este subordonată cât privește administrația unor condiții și forme speciale referitoare la competența autorității publice contractante, la alegerea cocontractantului particular și la procedura instituită în acest scop, care este, cel mai adesea, *adjudecarea*.

În ce privește *executarea și efectele acestor contracte*, se aplică reguli mai riguroase decât la cele de drept privat. Astfel, în general, contractele administrative nu pot fi cesionate; contractantul nu este ținut să execute numai obligațiile contractuale, ci trebuie să facă tot ce este necesar pentru asigurarea funcționării regulate și continue a serviciului public, deoarece a consimțit în mod voluntar să colaboreze. Ca urmare, părțile au drepturi și obligații speciale, spre exemplu; *dreptul administrației publice de a modifica unilateral* unele clauze ale contractului și de a impune concesionarului noi obligații și sarcini în vederea interesului public[1]; concesionarul nu se poate opune la aceste modificări, dar are dreptul de a obține despăgubiri, dacă executarea acestor obligații devine oneroasă pentru el.

În sfârșit, s-a mai subliniat că se aplică reguli speciale deosebite de dreptul comun referitoare la sancțiuni, rezilieri, decăderi, unele putând fi pronunțate direct de administrație, fără prealabila intervenție a justiției.

384. În literatura de specialitate franceză, într-o opinie, se subliniază că natura administrativă, respectiv regimul administrativ al unui contract poate fi decis în trei moduri: *de legiuitor*, ori de câte ori acesta consideră că regimul administrativ este *mai potrivit* decât regimul de drept privat pentru problema de fapt ce trebuie rezolvată; de anumite *jurisdicții* (administrative), care pot stabili că regimul juridic administrativ trebuie aplicat unui anumit tip de contract; prin *acordul de voință al părților*[2]. Despre ultima modalitate se arată că în practică, adesea, părțile nu au în vedere libertatea de alegere oferită, de aceea, dacă în contract se inserează anumite elemente ce țin de regimul general al contractelor administrative, cum ar fi clauze asupra sancțiunilor, asupra controlului sau rezilierii, înseamnă că redactorii

[1] A se vedea *G. Jèze*, op. cit., tome IV, p. 183, citat de *C.G. Rarincescu*, op. cit., p. 205.

[2] A se vedea *F.P. Bénoit*, op. cit., p. 600-602.

contractului au avut intenția de a-l supune regimului dreptului public și deci trebuie *să se deducă caracterul administrativ al contractului*[1].

Totodată, se evidențiază că în contractele administrative cele mai importante (cum este, spre exemplu, contractul referitor la executarea de lucrări publice), clauzele contractelor sunt redactate de administrație pe baza *caietelor de sarcini*. Aceasta nu aduce atingere caracterului contractual al contractelor administrative, deoarece particularul este liber să accepte sau nu propunerile administrației și să stabilească el însuși propriile propuneri pentru prețul pe care-l pretinde.

În același timp, se subliniază că alegerea cocontractantului de către administrația publică este o problemă cheie, deoarece autoritățile administrative încheie contracte în interesul general și în scopul bunei funcționări a serviciilor publice[2].

În fine, un spațiu important se acordă *regimului juridic* al contractelor administrative, insistându-se asupra diferențelor dintre acest regim și cel aplicabil contractelor de drept privat. În ce privește regimul sancționator al obligațiilor particularului, administrația dispune de mijloacele necesare pentru a salvgarda interesele serviciului public, contractul fiind încheiat tocmai în scopul bunei funcționări a acestuia. Spre exemplu, se admite substituirea administrației în locul particularului în cazul neputinței acestuia de a-și onora obligațiile, în scopul asigurării executării contractului; este posibilă rezilierea unilaterală, în anumite condiții, a contractului de către administrație.

Într-o altă părere, mai recentă, se arată că, pentru a fi în prezența unui contract administrativ, cel puțin *una dintre părți trebuie să fie o persoană publică*[3]. Este o condiție necesară, dar nu și suficientă pentru ca un contract să fie calificat ca administrativ[4]. În ce privește contractele încheiate între două persoane private, evident ne găsim în prezența unor contracte de drept privat, astfel, și jurisprudența a îmbrățișat această teză, stabilind că un contract încheiat între două persoane private, chiar dacă are ca obiect regularizarea lucrărilor agricole, nu poate fi considerat un contract administrativ[5].

Contractul *încheiat între două persoane publice*, în principiu, are o natură administrativă[6], dar pot exista excepții atunci când obiectul contractului dă naștere între părți numai la raporturi de drept privat[7].

Tot în doctrina franceză sunt relevate trei situații în care obiectul contractului este determinant pentru definirea naturii administrative a contractului, legate exclusiv de noțiunea de *serviciu public*:

a) *executarea serviciului public este încredințată unui cocontractant;*

---

[1] *Idem*, p. 603.

[2] *F.P. Bénoit*, op. cit., p. 609.

[3] *G. Dupuis, M.-J. Guédon, P. Chrètien*, op. cit., p. 386.

[4] A se vedea *J. Morand-Deviller*, Droit administratif, 10e éd., Montchrestien, Paris, 2007, p. 415.

[5] *Ibidem*.

[6] *G. Dupuis, M.-J. Guédon, P. Chrètien*, op. cit., p. 387.

[7] A se vedea *J. Morand-Deviller*, op. cit., p. 416.

b) *contractul constituie o modalitate de executare chiar a serviciului public.* Spre deosebire de primul caz, prin contract nu se încredinţează unui particular îndeplinirea unei misiuni de interes general, ci o persoană publică preia în sarcina sa executarea serviciului public şi, drept urmare, contractul are o natură administrativă;

c) *pe baza unui contract, o persoană fizică lucrează în contul unui serviciu public administrativ.* Jurisprudenţa, după anul 1996, a stabilit că personalul nestatutar care lucrează în contul unui serviciu public cu caracter administrativ are calitatea de agent contractual de drept public, indiferent care este postul său[1].

Într-o altă opinie, se susţine că un contract este administrativ fie datorită clauzelor pe care le conţine, adică clauze exorbitante de drept comun[2], fie datorită obiectului său, şi anume participarea directă la executarea unui serviciu public[3].

§2. Teoria contractelor administrative în dreptul român din perioada interbelică

385. În dreptul român din această perioadă, teoria contractelor administrative nu a avut aceeaşi amploare ca şi în dreptul francez şi nu s-a ajuns la formarea unui regim juridic diferenţial în aceeaşi măsură ca în Franţa, deoarece a lipsit jurisdicţia unui tribunal administrativ de importanţa Consiliului de Stat, iar, pe de altă parte, litigiile referitoare la toate contractele administrative erau judecate tot de instanţele puterii judiciare[4].

În literatura română de specialitate interbelică s-au exprimat, în principal, *trei opinii*: prima, de acceptare a teoriei contractelor administrative, cu referire expresă la contractul de concesiune; a doua, de respingere a acestei teorii; a treia, de acceptare a teoriei contractelor administrative pentru toate contractele încheiate de administraţia publică[5].

a) Conform primei opinii, concesiunea de servicii publice de către administraţie unui particular a fost considerată drept contract administrativ[6]. Au fost evidenţiate principalele trăsături caracteristice ale acestui contract administrativ, şi anume:

– concesiunea de servicii publice se realizează printr-un *acord* ce intervine între concesionar şi administraţie, dar, cu toate acestea, nu ne găsim în prezenţa unui

---

[1] *G. Dupuis, M.-J. Guédon, P. Chrètien*, op. cit., p. 391-393.

[2] De exemplu, un contract încheiat de un sindicat intercomunal şi o societate privată pentru exploatarea unui restaurant-bar destinat schiorilor, la o înălţime de 2.100 m altitudine, clauza dându-i sindicatului intercomunal un *drept de control* asupra personalului restaurantului, tarifelor practicate pentru consumaţie şi *dreptul de a comunica rezultatele* financiare ale exploatării (*J. Morand-Deviller*, op. cit., p. 420).

[3] *Idem*, p. 418.

[4] A se vedea *C.G. Rarincescu*, op. cit., p. 206.

[5] Cu privire la aceste trei teorii, a se vedea *A. Iorgovan*, op. cit., vol. II, 2005, p. 108 şi urm.

[6] A se vedea, în principal, *E.D. Tarangul*, op. cit., p. 412-413, 418.

contract de drept comun, deoarece administraţia are dreptul şi *obligaţia de a controla şi reglementa* exploatarea serviciului public pentru a-l putea adapta intereselor generale publice;

– actul de concesiune nu poate fi considerat un act unilateral de putere publică, pentru că interesele concesionarilor ar fi lăsate la discreţia administraţiei, ceea ce nu ar conveni particularilor;

– actul de concesiune este un *act juridic complex* alcătuit dintr-o *parte reglementară* stabilită pe cale unilaterală şi o *parte contractuală* stabilită prin acordul de voinţă intervenit între administraţia concedentă şi concesionar;

– administraţia are *dreptul de a retrage concesiunea* ori de câte ori va constata că, de fapt, concesionarul nu îndeplineşte condiţiile prevăzute în contractul de concesiune sau dacă apreciază că serviciul public concesionat trebuie să primească o altă organizare; în consecinţă, administraţia poate să rezilieze contractul de concesiune pe cale unilaterală, dar cu obligaţia de a-l despăgubi pe concesionar;

– administraţia *este responsabilă* de buna funcţionare a serviciului public concesionat, având posibilitatea de a controla activitatea concesionarului;

– în materia concesiunii serviciilor publice, s-a admis *teoria impreviziunii*. Impreviziunea avea loc atunci când se produceau evenimente excepţionale şi anormale, independent de părţile contractante, care nu puteau fi prevăzute în momentul încheierii contractului şi care făceau ca executarea acestuia să fie prea oneroasă. În aceste situaţii, administraţia era obligată să restabilească echilibrul financiar al concesiunii[1].

b) În cea de-a doua opinie, se socotea că teoria contractelor administrative nu este compatibilă cu divizarea actelor administraţiei publice în acte de autoritate şi acte de gestiune[2]. Cu toate acestea, *concesiunea domeniului public* era calificată un *act mixt*, şi nu pur şi simplu un act de gestiune[3].

c) În cea de-a treia părere, se considera că toate contractele încheiate de administraţia publică sunt *contracte administrative*, supuse unui *regim de drept administrativ*[4].

§3. Teoria contractelor administrative în perioada actuală

386. În ţara noastră, după anul 1944, teza contractului administrativ, cu privire specială la contractul de specializare universitară, a fost susţinută pentru prima dată

---

[1] Cu privire la toate aceste trăsături, a se vedea *E.D. Tarangul*, op. cit., p. 413 şi urm.

[2] Principalul susţinător este *A. Teodorescu*, Tratat de drept administrativ, vol. I, 1929, p. 394-397.

[3] A se vedea *P. Negulescu*, op. cit., p. 133.

[4] A se vedea *P. Strihan*, Contractele administrative în dreptul român. Contribuţii la o teorie generală, Tipografia Curierul Judiciar, Bucureşti, 1946, p. 7 şi urm., citat de *A. Iorgovan*, op. cit., p. 133.

în anul 1970[1] şi apoi, în următorii ani, a fost reluată în mai multe lucrări de specialitate[2].

După anul 1991, consacrarea legislativă a unor noţiuni de care erau strâns legate contractele administrative în dreptul francez şi în cel român din perioada interbelică, şi anume: „domeniu public", „serviciu public" şi „lucrări publice", „achiziţii publice", se constituie în argumente pentru susţinerea teoriei contractelor administrative în dreptul administrativ actual. Mai mult, în Legea contenciosului administrativ nr. 544/2004 se foloseşte expres termenul de *contracte administrative*, arătându-se că acele contracte încheiate de autorităţile publice care au ca obiect punerea în valoare a bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea serviciilor publice, achiziţiile publice *sunt asimilate actelor administrative*, fiind supuse competenţei instanţelor de contencios administrativ. Se mai arată că prin legi speciale pot fi prevăzute şi alte categorii de contracte administrative supuse competenţei instanţelor de contencios administrativ. Pe de altă parte, jurisprudenţa Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie, Secţia de contencios administrativ şi fiscal, într-o serie de decizii foloseşte termenul de contract administrativ.

Reglementările legale existente şi practica instanţelor de contencios administrativ în materia contractelor administrative ne dovedesc, fără niciun dubiu, că acestea, după o perioadă lungă, şi-au regăsit pe deplin actualitatea[3].

387. Ţinând seama de trăsăturile caracteristice ale acestor contracte evocate în perioada interbelică şi de cele recent arătate în literatura noastră de specialitate[4], se pot reţine următoarele *elemente specifice ale acestui gen de contracte*:

– se încheie pe baza acordului de voinţă între o autoritate a administraţiei publice sau un alt subiect autorizat de aceasta şi, de regulă, un particular (am precizat „de regulă", deoarece cocontractantul poate fi tot o persoană de drept public);

– părţile au obligaţia de a accepta anumite clauze reglementare stabilite prin lege sau, în baza legii, prin hotărâre a Guvernului; de obicei, acestea cuprind reguli exorbitante de drept comun, clauze care nu se întâlnesc în contractele civile sau comerciale şi care evidenţiază exerciţiul puterii publice şi inegalitatea raporturilor dintre contractanţi, bunăoară, dreptul de control asupra exploatării, dreptul de a da

---

[1] Autoarea *V. Gilescu* se referă la contractul administrativ (Natura juridică a contractului de specializare universitară, în R.R.D. nr. 7/1970, p. 122 şi urm.).

[2] A se vedea: *A. Iorgovan*, Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei, Bucureşti, 1983, p. 208-213; *A. Balogh*, Activitatea administrativă şi sistemul organelor administraţiei de stat, în concepţie dinamică, în Dinamica relaţiilor sociale reglementate de lege, oglindită în teoria şi practica dreptului, Cluj-Napoca, 1988, p. 32, nota 18; *R.N. Petrescu*, Consideraţii privind subiectele raporturilor de drept administrativ, în Studia Universitatis Babeş-Bolyai, Iurisprudentia, nr. 1/1988, p. 32-33.

[3] Cu privire la actualitatea noţiunii de contract administrativ în ţara noastră, a se vedea *A. Iorgovan*, op. cit., vol. II, 2005, p. 103-107.

[4] *Idem*, p. 119.

instrucţiuni, dreptul de reziliere unilaterală[1], spre deosebire de contractele civile, unde părţile se află pe poziţie de egalitate juridică;

– particularul se angajează, în schimbul unei sume de bani, să asigure prestarea unui serviciu public ori să execute o lucrare publică sau să pună în valoare un bun public (caracter oneros);

– când interesul public o cere sau dacă executarea contractului este prea grea pentru particular ori acesta nu şi-a îndeplinit din culpă obligaţiile, autoritatea administraţiei publice *poate modifica sau rezilia unilateral* contractul fără a mai recurge la justiţie;

– autoritatea administraţiei publice sau cel autorizat de aceasta nu poate ceda drepturile, interesele sau obligaţiile sale decât altei autorităţi a administraţiei publice, în condiţiile legii, iar particularul le poate ceda altei persoane, dar numai cu aprobarea autorităţii administraţiei publice;

– soluţionarea litigiilor născute din contractele administrative sunt de competenţa instanţelor de contencios administrativ.

§4. Privire specială asupra unor contracte administrative

I. Contractul de concesiune de bunuri proprietate publică

388. Reglementarea legala actuală. Dispoziţii generale privind contractul de concesiune. *O.U.G. nr. 54/2006 privind regimul contractelor de concesiune de bunuri proprietate publică*[2] reprezintă sediul general pentru concesionarea bunurilor proprietate publică, ce cuprinde multe dintre prevederile fostei Legi nr. 219/1998 privind regimul juridic al concesiunilor[3].

389. Definiţia contractului de concesiune de bunuri proprietate publică. Potrivit art. 1 alin. (2) din ordonanţă, contractul de concesiune de bunuri proprietate publică *„este acel contract încheiat în formă scrisă prin care o autoritate publică, denumită concedent, transmite pe o perioadă determinată unei persoane, denumită*

---

[1] A se vedea, pe larg, *J. Morand-Deviller*, op. cit., p. 419-420.

[2] Publicată în M. Of. nr. 569 din 30 iunie 2006, a fost aprobată prin Legea nr. 22/2007 (M. Of. nr. 35 din 18 ianuarie 2007). A se vedea şi H.G. nr. 168/2007 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a O.U.G. nr. 54/2006 privind regimul contractelor de concesiune de bunuri proprietate publică (M. Of. nr. 146 din 28 februarie 2007).

[3] Legea nr. 219/1998 a fost abrogată, în întregime, prin O.U.G. nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziţie publică, a contractelor de lucrări publice şi a contractelor de concesiune de servicii (M. Of. nr. 418 din 15 mai 2006). Cu privire la observaţii critice asupra acestei ordonanţe, a se vedea *R.N. Petrescu*, Câteva observaţii generale asupra O.U.G. nr. 34/2006, articol apărut în lucrarea „Implicaţiile Tratatului instituind o Constituţie pentru Europa asupra dreptului public şi a serviciilor publice, Caietul ştiinţific nr. 8/2006, Ed. Burg, Sibiu, 2006, p. 363 şi urm.

concesionar, care acționează pe riscul și pe răspunderea sa, dreptul și obligația de exploatare a unui bun proprietate publică în schimbul unei redevențe".

Contractul de concesiune de bunuri proprietate publică este un *contract administrativ*, format din *clauze reglementare*[1] impuse prin lege sau în baza legii ori prin hotărâre a Guvernului și *clauze convenționale* stabilite prin acordul părților.

Din definiție rezultă câteva *trăsături*[2]:

– contractul se încheie între 2 persoane, denumite *concedent*, respectiv *concesionar*, concedentul fiind o autoritate publică;

– obiectul contractului îl constituie un bun proprietate publică a statului sau a unităților administrativ-teritoriale;

– contractul are un caracter temporar, regula fiind durata maximă de 49 de ani;

– contractul are caracter oneros, concedentul urmărind satisfacerea unui interes public și primirea unei redevențe, iar concesionarul urmărește realizarea unui profit și plătește o redevență;

– contractul are un caracter *intuitu personae*;

– este un contract solemn, forma scrisă fiind cerută de lege ca o condiție *ad validitatem*;

– concesionarul dobândește dreptul și obligația de exploatare a bunului;

– concesionarul acționează pe riscul și pe răspunderea sa.

390. Au calitatea de concedent, în numele statului, județului, orașului sau comunei:

– ministerele sau alte organe de specialitate ale administrației publice centrale, pentru bunurile proprietate publică a statului;

– consiliile județene, consiliile locale, Consiliul General al Municipiului București sau instituțiile publice de interes local, pentru bunurile proprietate publică a județului, orașului sau comunei.

Pe parcursul aplicării procedurii de atribuire a contractului de concesiune, concedentul are obligația de a lua toate măsurile necesare pentru a evita situațiile de natură să determine apariția unui conflict de interese și/sau manifestarea concurenței neloiale[3].

391. Calitatea de concesionar o poate avea *orice persoană fizică sau persoană juridică*, română sau străină.

392. Contractul de concesiune se încheie în conformitate cu legea română, indiferent de naționalitatea sau de cetățenia concesionarului, pentru *o durată care nu va putea depăși 49 de ani* de la data semnării lui. Totuși, conform art. 7 alin. (3),

---

[1] Bunăoară, art. 53 din O.U.G. nr. 54/2006 se referă la posibilitatea concedentului de a modifica unilateral *partea reglementară* a contractului de concesiune.

[2] Cu privire la aceste trăsături, a se vedea *V. Vedinaș*, op. cit., 2007, p. 209; *A. Trăilescu*, op. cit., 2008, p. 208.

[3] Pentru detalii, a se vedea art. 46-49 din O.U.G. nr. 54/2006.

contractul de concesiune *poate fi prelungit* pentru o perioadă egală cu cel mult jumătate din durata sa inițială, prin simplul acord de voință al părților.

Potrivit art. 58 alin. (1), contractul de concesiune va fi *încheiat în limba română*, în două exemplare, câte unul pentru fiecare parte. În cazul în care concesionarul este de o altă naționalitate sau cetățenie decât cea română și dacă părțile consideră necesar, contractul de concesiune sa va putea încheia în patru exemplare, două în limba română și două într-o altă limbă aleasă de ele. În acest caz, fiecare parte va avea câte un exemplar în limba română și un exemplar în limba străină în care a fost redactat contractul. În caz de litigiu, exemplarele în limba română ale contractului prevalează.

Mai trebuie reținut că *durata concesiunii se stabilește* de către concedent pe baza *studiului de oportunitate*.

393. Subconcesionarea este interzisă, cu *excepția* situațiilor stabilite în ordonanța de urgență. Bunăoară, prin excepție de la prevederile art. 5 și art. 8, companiile naționale, societățile naționale sau societățile comerciale prevăzute la art. 59 alin. (1), cărora le-au fost concesionate bunuri proprietate publică prin atribuire directă, *le pot subconcesiona*.

394. Procedura administrativă de inițiere a concesiunii. Concesionarea are loc *la inițiativa concedentului* sau *ca urmare a unei propuneri însușite de acesta*[1]. În ambele situații, propunerea de concesionare trebuie să fie fundamentată din punct de vedere economic, financiar, social și de mediu.

Inițiativa concesionării trebuie să aibă la bază efectuarea unui *studiu de oportunitate*, care să cuprindă, în principal, elementele stabilite în art. 10.

Concedentul este obligat ca, într-un termen de 30 de zile de la însușirea propunerii de concesionare formulate de persoana interesată, *să procedeze la întocmirea studiului de oportunitate*, iar în cazul în care autoritatea publică nu deține capacitatea organizatorică și tehnică pentru elaborarea studiului de oportunitate, aceasta poate apela la serviciile unor consultanți de specialitate. *Studiul de oportunitate* trebuie să cuprindă o serie de elemente, dintre care menționăm: descrierea și identificarea bunului; motivele de ordin economic, financiar, social și de mediu care justifică realizarea concesiunii; nivelul minim al redevenței; procedura utilizată pentru atribuirea contractului de concesiune și justificarea procedurii; durata estimată a concesiunii etc.

Potrivit art. 12, studiul de oportunitate *se aprobă de concedent* și în baza lui acesta elaborează *caietul de sarcini al concesiunii*[2], care trebuie să cuprindă: *informații generale privind obiectul concesiunii* (descrierea și identificarea bunului care urmează să fie concesionat, destinația bunurilor care fac obiectul concesiunii, condițiile de exploatare a concesiunii și obiectivele de ordin economic, financiar,

[1] Articolul 9 alin. (1) din O.U.G. nr. 54/2006.

[2] Principalele elemente ale caietului de sarcini sunt stabilite în Anexa nr. 1 la Normele metodologice de aplicarea a O.U.G. nr. 54/2006.

social și de mediu urmărite de concedent privind exploatarea eficace a bunurilor ce fac obiectul concesiunii); *condiții generale ale concesiunii* (de pildă, regimul bunurilor utilizate de concesionar în derularea concesiunii – regimul bunurilor proprii; obligațiile privind protecția mediului; obligația exploatării în regim de continuitate și permanență, durata concesiunii care nu poate depăși 49 de ani; redevența minimă și modul de calcul al acesteia etc.); condițiile de valabilitate pe care trebuie să le îndeplinească ofertele; clauze referitoare la încetarea contractului de concesiune.

În final, mai trebuie reținut că, pe baza studiului de oportunitate, *concesionarea se aprobă* prin hotărâre a Guvernului, a consiliilor locale, județene sau a Consiliului General al Municipiului București, după caz.

395. Principii și reguli pentru atribuirea contractului de concesiune. *Principiile* care trebuie respectate la încheierea contractelor de concesiune sunt următoarele:

– *transparența*, adică punerea la dispoziția tuturor celor interesați a informațiilor referitoare la aplicarea procedurii pentru atribuirea contractului de concesiune;

– *tratamentul egal*, adică aplicarea, într-o manieră nediscriminatorie, de către autoritatea publică, a criteriilor de atribuire a contractului de concesiune;

– *proporționalitatea*, care presupune că orice măsură stabilită de autoritatea publică trebuie să fie necesară și corespunzătoare naturii contractului;

– *nediscriminarea*, adică aplicarea de către autoritatea publică a acelorași reguli, indiferent de naționalitatea participanților la procedura de atribuire a contractului de concesiune, cu respectarea condițiilor prevăzute în acordurile și convențiile la care România este parte;

– *libera concurență*, adică asigurarea de către autoritatea publică a condițiilor pentru ca orice participant la procedura de atribuire să aibă dreptul de a deveni concesionar în condițiile legii, ale convențiilor și acordurilor internaționale la care România este parte.

Procedurile de atribuire a contractului de concesiune sunt stabilite în art. 14, și anume:

– *licitația*, adică procedura la care persoana fizică sau juridică interesată are dreptul de a depune ofertă;

– *negocierea directă*, adică procedura prin care concedentul negociază clauzele contractului, inclusiv redevența, cu unul sau mai mulți participanți la procedura de atribuire a contractului de concesiune.

– *prin excepție* de la prevederile art. 14, mai este posibilă o procedură de concesionare a bunurilor proprietate publică, prin *atribuire directă*, companiilor naționale sau societăților comerciale aflate în subordinea, sub autoritatea sau în coordonarea entităților prevăzute la art. 5, care au fost înființate prin reorganizarea regiilor autonome și care au ca obiect principal de activitate gestionarea, întreținerea, repararea și dezvoltarea respectivelor bunuri, dar numai până la finalizarea privatizării acestora[1].

[1] Articolul 59 alin. (1) din O.U.G. nr. 54/2006.

Concedentul are obligaţia *de a atribui* contractul de concesiune, *de regulă*, prin *aplicarea procedurii licitaţiei.*

a) *Licitaţia* se desfăşoară potrivit regulilor stabilite în art. 21-25 din O.U.G. nr. 54/2004. Astfel, concedentul are *obligaţia să publice anunţul de licitaţie* în Monitorul Oficial al României, Partea a VI-a, într-un cotidian de circulaţie naţională şi într-unul de circulaţie locală[1]. Anunţul de licitaţie se trimite spre publicare cu cel puţin 20 de zile calendaristice înainte de data limită pentru depunerea ofertelor.

Persoana interesată are dreptul de a solicita şi de a obţine documentaţia de atribuire, precum şi clarificări privitor la această documentaţie.

La rândul său, concedentul are obligaţia de a răspunde, în mod clar, complet şi fără ambiguităţi la orice clarificare solicitată, într-o perioadă care nu trebuie să depăşească 4 zile lucrătoare de la primirea unei astfel de solicitări, şi de a transmite răspunsurile către toate persoanele care au obţinut documentaţia de atribuire.

Procedura de licitaţie se poate desfăşura *numai* dacă în urma publicării anunţului de licitaţie *au fost depuse cel puţin 3 oferte valabile*[2]. În cazul neîndeplinirii acestei condiţii, concedentul *este obligat să anuleze procedura* şi să organizeze o nouă licitaţie.

b) *Negocierea directă.* Conform art. 26 din ordonanţa de urgenţă, concedentul are dreptul de a aplica procedura de negociere directă *numai în situaţia în care, după repetarea procedurii de licitaţie, nu au fost depuse cel puţin 3 oferte valabile.*

Procedurii de negociere directă i se aplică reguli asemănătoare cu cele de la concesionarea prin licitaţie publică, începând cu obligaţia concedentului a publica anunţul de negociere directă[3] cu cel puţin 10 zile calendaristice înainte de data limită pentru depunerea ofertelor; totodată, concedentul are obligaţia de a pune documentaţia de atribuire la dispoziţia persoanei interesate într-o perioadă care să nu depăşească două zile lucrătoare de la primirea unei solicitări din partea acesteia etc.

Concedentul derulează negocieri cu fiecare ofertant care a depus o ofertă[4] valabilă.

396. Reguli privind oferta. Ofertantul are obligaţia de a elabora oferta în conformitate cu prevederile documentaţiei de atribuire. Oferta are caracter obligatoriu, din punct de vedere al conţinutului, pe toată perioada de valabilitate stabilită de concedent.

Persoana interesată are obligaţia de a depune oferta la adresa şi până la data limită pentru depunere stabilite în anunţul procedurii. Riscurile legate de transmiterea ofertei, inclusiv forţa majoră, cad în sarcina persoanei interesate.

---

[1] Articolul 21 alin. (1) din O.U.G. nr. 54/2006. Anunţul de licitaţie trebuie să cuprindă cel puţin elementele stabilite în anexa nr. 3 la Normele metodologice.

[2] Articolul 25 din O.U.G. nr. 54/2006.

[3] Anunţul negocierii directe trebuie să cuprindă cel puţin elementele stabilite în anexa nr. 4 la Normele metodologice.

[4] Regulile privind oferta sunt stabilite în art. 32-34 din O.U.G. nr. 54/2006.

O precizare importantă cuprinde art. 34 alin. (4) din O.U.G. nr. 54/2006, și anume *conținutul ofertei trebuie să rămână confidențial până la data stabilită pentru deschiderea acestora,* concedentul urmând a lua cunoștință de conținutul respectivelor oferte numai după această dată.

397. Determinarea ofertei câștigătoare[1]. *Criteriul de atribuire* a contractului de concesiune este *cel mai mare nivel al redevenței*[2]. Dar concedentul poate ține seama și de alte împrejurări, cum sunt: capacitatea economico-financiară a ofertanților; protecția mediului înconjurător; condiții specifice impuse de natura bunului concesionat. Oricum, *concedentul are obligația de a stabili oferta câștigătoare pe baza criteriului/criteriilor de atribuire precizate în documentația de atribuire*[3]. Pentru determinarea ofertei câștigătoare, comisia de evaluare aplică criteriile stabilite în documentația de atribuire.

Potrivit art. 39 din O.U.G. nr. 54/2006, concedentul *este obligat să încheie contractul de concesiune cu ofertantul a cărui ofertă a fost stabilită ca fiind câștigătoare.*

Concedentul mai are și alte obligații de îndeplinit. Astfel, *trebuie să trimită spre publicare* în Monitorul Oficial al României, Partea I, un anunț de atribuire a contractului de concesiune, care să cuprindă cel puțin elementele prevăzute în anexa nr. 5 la Normele metodologice, în cel mult 20 de zile calendaristice de la finalizarea oricăreia dintre procedurile de atribuire a contractului de concesiune.

De asemenea, *concedentul trebuie să informeze ofertanții despre deciziile referitoare la atribuirea contractului de concesiune,* în scris, cu confirmare de primire, nu mai târziu de 3 zile lucrătoare de la emiterea acestora[4]. Informarea privește atât ofertantul/ofertanții câștigători cu privire la acceptarea ofertei (ofertelor) prezentate, cât și ofertanții care au fost respinși sau a căror ofertă nu a fost declarată câștigătoare asupra motivelor ce au stat la baza deciziei respective.

Contractul de concesiune de bunuri proprietate publică se încheie numai după împlinirea unui termen de 20 de zile calendaristice de la data la care concedentul a informat ofertanții despre deciziile referitoare la atribuirea contractului de concesiune, în scris, cu confirmare de primire, nu mai târziu de 3 zile de la emiterea acestora. *Neîncheierea contractului de concesiune* în acest termen poate atrage *plata daunelor-interese de către partea în culpă*[5]. De asemenea, *refuzul ofertantului declarat câștigător de a încheia contractul de concesiune* poate atrage după sine *plata daunelor-interese.*

---

[1] Determinarea ofertei câștigătoare este detaliată în art. 39-43 din Normele metodologice.

[2] Articolul 36 alin. (1) din O.U.G. nr. 54/2006.

[3] Documentația de atribuie trebuie să cuprindă cel puțin elementele precizate în anexa nr. 2 la Normele metodologice.

[4] Articolul 41 alin. (1) din O.U.G. nr. 54/2006.

[5] Articolul 50 alin. (1) din O.U.G. nr. 54/2006.

398. Anularea procedurii de atribuire a contractului de concesiune. Prin excepție de la regula potrivit căreia concedentul are obligația de a încheia contractul de concesiune cu ofertantul a cărui ofertă a fost stabilită ca fiind câștigătoare, *concedentul are dreptul de a anula procedura pentru atribuirea contractului de concesiune*, dacă hotărăște acest lucru, de regulă, înainte de data transmiterii comunicării privind rezultatul aplicării procedurii de atribuire și, oricum, înainte de data încheierii contractului, numai *în următoarele cazuri*[1]:

– dacă nu au fost depuse cel puțin 3 oferte valabile;

– dacă se constată abateri grave de la prevederile legale care afectează procedura de atribuire sau fac imposibilă încheierea contractului. În acest sens, procedura de atribuire se consideră afectată în cazul în care *sunt îndeplinite cumulativ următoarele condiții*: în cadrul documentației de atribuire și/sau în modul de aplicare a procedurii de atribuire se constată erori sau omisiuni care au ca efect încălcarea principiilor transparenței, tratamentului egal, proporționalității, nediscriminării și liberei concurențe, stabilite în art. 13; concedentul se află în imposibilitate de a adopta măsuri corective, fără ca acestea să conducă, la rândul lor, la încălcarea principiilor menționate.

Încălcarea prevederilor O.U.G. nr. 54/2006 privind atribuirea contractului de concesiune *poate atrage anularea procedurii*, potrivit dispozițiilor legale în vigoare.

Concedentul are obligația de a comunica, în scris, tuturor participanților la procedura de atribuire, în cel mult 3 zile lucrătoare de la data anulării, atât încetarea obligațiilor pe care aceștia și le-au creat prin depunerea ofertelor, cât și motivul concret care a determinat decizia de anulare[2].

399. Conținutul contractului de concesiune de bunuri proprietate publică. Contractul de concesiune cuprinde, pe de o parte, *clauze reglementare*, fiind cele cuprinse în *caietul de sarcini*, și *clauze convenționale, convenite de părțile contractante*, în completarea celor din caietul de sarcini, fără a contraveni obiectivelor concesiunii prevăzute în caietul de sarcini[3].

După cum s-a mai arătat, clauzele reglementare, prestabilite, în privința cărora își exprimă acordul concesionarul, reprezintă unul dintre elementele specifice contractelor administrative.

Contractul de concesiune va conține *interdicția pentru concesionar de a subconcesiona, în tot sau în parte*, unei alte persoane obiectul concesiunii[4], cu excepția cazurilor în care subconcesionarea este permisă, potrivit O.U.G. nr. 54/2006. De asemenea, contractul de concesiune va cuprinde și clauze contractuale referitoare la împărțirea responsabilităților de mediu între concedent și concesionar.

---

[1] Articolul 43 alin. (1) din O.U.G. nr. 54/2006.

[2] Articolul 45 din O.U.G. nr. 54/2006.

[3] Articolul 51 alin. (1) din O.U.G. nr. 54/2006. Conținutul contractului de concesiune este prezentat, cu titlu orientativ, în cadrul anexei nr. 6 la Normele metodologice.

[4] Articolul 51 alin. (3) din O.U.G. nr. 54/2006.

În contractul de concesiune trebuie precizate în mod distinct categoriile de bunuri ce vor fi utilizate de concesionar în derularea concesiunii, și anume:

– *bunurile de retur* ce revin deplin drept, gratuit și libere de orice sarcini concedentului la încetarea contractului de concesiune; bunuri de retur sunt cele care au făcut obiectul concesiunii;

– *bunurile proprii* care la încetarea contractului de concesiune rămân în proprietatea concesionarului; sunt bunuri proprii cele care au aparținut concesionarului și au fost utilizate de către acesta pe durata concesiunii[1].

Textul art. 53 din O.U.G. nr. 54/2006 reflectă o altă trăsătură specifică a contractelor administrative. Astfel, *concedentul are dreptul de a modifica unilateral partea reglementară a contractului de concesiune*, cu notificarea prealabilă a concesionarului, *din motive excepționale legate de interesul național sau local*, după caz.

În doctrina franceză se subliniază că fundamentul puterii de modificare unilaterală a administrației se regăsește în *exigențele serviciului public*, mai exact în necesitățile de adaptare permanentă și de continuitate a serviciului public[2], opinie pe care o împărtășim.

Reținem că această putere de modificare a contractului de către concedent este permisă de legiuitorul român numai *pentru motive excepționale legate de interesul național sau local.*

Pentru protejarea *concesionarului* care a suferit un prejudiciu prin modificarea unilaterală a contractului, s-a stipulat că acesta că *are dreptul să primească fără întârziere o justă despăgubire.* Dezacordul dintre concedent și concesionar cu privire la suma despăgubirii nu îi permite acestuia din urmă să se sustragă de la executarea obligațiilor sale contractuale, iar conflictul va fi soluționat de către instanța judecătorească competentă[3].

Un alt element care atestă natura administrativă a contractului de concesiune se întâlnește în textul art. 54 din O.U.G. nr. 54/2006. Astfel, relațiile contractuale dintre concedent și concesionar se bazează pe *principiul echilibrului financiar al concesiunii* între *drepturile* care îi sunt acordate *concesionarului și obligațiile* care-i sunt impuse. Concesionarul nu poate fi obligat să suporte creșterea sarcinilor legate de execuția obligațiilor sale în cazul în care această creștere rezultă în urma unei acțiuni sau a unei măsuri dispuse de o autoritate publică ori în urma unui caz de forță majoră sau unui caz fortuit, *această dispoziție fiind, în opinia noastră, o aplicare directă a teoriei impreviziunii care caracterizează contractele administrative.* Potrivit acestei teorii, trebuie să se producă un fapt care nu putea fi prevăzut sau împiedicat de către părți, care este total independent de voința lor și care face executarea contractului absolut imposibilă. În acest caz, administrația nu poate să sancționeze neexecutarea contractului, iar cocontractantul se eliberează de obligația sa de executare[4].

---

[1] Articolul 52 din O.U.G. nr. 54/2006.

[2] A se vedea *A. de Laubadère, J.C. Venezia, Y. Gaudemet*, op. cit., vol. I, p. 892.

[3] Articolul 53 alin. (3) din O.U.G. nr. 54/2006.

[4] A se vedea *G. Dupuis, M.-J. Guédon, P. Chrétien*, op. cit., p. 409.

De asemenea, *dreptul concedentului de a verifica*, pe toată perioada derulării contractului de concesiune, *modul în care se respectă clauzele* acestuia de către concesionar[1] este specific contractelor administrative.

Mai trebuie reţinut că *executarea obligaţiilor de către concesionar* se face potrivit termenelor şi condiţiilor prevăzute în contractul de concesiune şi în acord cu prevederile legale specifice bunului concesionat[2].

400. Efectele contractului de concesiune. Drepturile şi obligaţiile concesionarului, respectiv ale concedentului sunt stabilite detaliat în art. 47-55 din Normele metodologice de aplicare a O.U.G. nr. 54/2006.

a) *Drepturile şi obligaţiile concesionarului.* Concesionarul dobândeşte dreptul de a exploata pe riscul şi pe răspunderea sa, bunurile proprietate publică care fac obiectul contractului, potrivit obiectivelor stabilite de concedent. Totodată, concesionarul are dreptul de a folosi şi de a culege fructele bunurilor ce fac obiectul concesiunii, potrivit naturii bunului şi scopului stabilit de părţi prin contractul de concesiune.

În temeiul contractului de concesiune, concesionarul are obligaţia să asigure exploatarea eficientă, în regim de continuitate şi permanenţă a bunurilor proprietate publică ce fac obiectul concesiunii. Concesionarul nu poate subconcesiona bunul decât în condiţiile art. 59 din O.U.G. nr. 54/2004.

O altă obligaţie a concesionarului este de a plăti redevenţa la valoarea şi în modul stabilit în contractul de concesiune. De asemenea, în termen de cel mult 90 de zile de la data încheierii contractului de concesiune, este obligat să depună, cu titlu de *garanţie*, o sumă fixă reprezentând o cotă-parte din suma obligaţiei de plată către concedent stabilită de acesta şi datorată pentru primul an de exploatare.

La încetarea contractului de concesiune prin ajungere la termen, concesionarul este obligat să restituie concedentului bunurile de retur în mod gratuit şi libere de orice sarcini, iar în condiţiile încetării contractului de concesiune din alte cauze decât prin ajungere la termen, forţă majoră sau caz fortuit, concesionarul *este obligat să asigure continuitatea exploatării* bunului proprietate publică, în condiţiile stipulate în contract, până la preluarea acestora de către concedent. În condiţiile în care concesionarul sesizează existenţa unor cauze sau iminenţa producerii unor evenimente de natură să conducă la imposibilitatea exploatării bunului, va notifica de îndată acest fapt concedentului, în vederea luării măsurilor ce se impun pentru asigurarea continuităţii exploatării bunului.

b) *Drepturile şi obligaţiile concedentului.* Pe durata contractului de concesiune, concedentul are dreptul să inspecteze bunurile concesionate, verificând respectarea obligaţiilor asumate de concesionar. Această verificare se face numai cu notificarea prealabilă a concesionarului şi în condiţiile stabilite în contract.

---

[1] Articolul 55 alin. (2) din O.U.G. nr. 54/2006.

[2] Articolul 55 alin. (1) din O.U.G. nr. 54/2006.

Concedentul poate modifica unilateral partea reglementară a contractului de concesiune, cu notificarea prealabilă a concesionarului, potrivit dispoziţiilor art. 53 din O.U.G. nr. 54/2004. În noile condiţii stabilite de concedent, concesionarul este obligat să continue exploatarea bunului, fără a putea solicita încetarea contractului de concesiune.

În ceea ce priveşte obligaţiile, concedentul nu are voie să îl tulbure pe concesionar în exerciţiul drepturilor rezultate din contractul de concesiune: De asemenea, nu are dreptul să modifice în mod unilateral contractul, în afară de cazurile prevăzute de lege. Totodată, concedentul este obligat să notifice concesionarului apariţia oricăror împrejurări de natură să aducă atingere drepturilor acestuia.

401. Încetarea contractului de concesiune. Situaţiile în care încetează contractul de concesiune sunt stipulate în art. 57 din O.U.G. nr. 54/2006, şi anume:

– la expirarea perioadei pentru care a fost încheiat, când încetează de drept în măsura în care părţile nu convin, în scris, prelungirea acestuia în condiţiile prevăzute de lege;

– în cazul în care interesul naţional sau local o impune, prin denunţarea unilaterală de către concedent, cu plata unei despăgubiri juste şi prealabile în sarcina acestuia, în caz de dezacord fiind competentă instanţa de judecată;

– în cazul nerespectării obligaţiilor contractuale de către concesionar, prin reziliere de către concedent, cu plata unei despăgubiri în sarcina concesionarului;

– în cazul nerespectării obligaţiilor contractuale de către concedent, prin reziliere de către concesionar, cu plata de despăgubiri în sarcina concedentului;

– la dispariţia, dintr-o cauză de forţă majoră, a bunului concesionat sau în cazul imposibilităţii obiective a concesionarului de a-l exploata, prin renunţare, fără plata unei despăgubiri.

Prin contractul de concesiune părţile pot stabili şi alte cauze de încetare a contractului de concesiune, fără a aduce atingere cauzelor şi condiţiilor reglementate de lege.

La încetarea contractului de concesiune, *concesionarul este obligat să restituie*, în deplină proprietate, liber de orice sarcină, *bunul concesionat*.

Conform art. 58 din Normele metodologice de aplicare a O.U.G. nr. 54/2006, în cazul nerespectării *din culpă* a obligaţiilor asumate de către una din părţi prin contractul de concesiune sau al incapacităţii îndeplinirii acestora, cealaltă parte este îndreptăţită să solicite tribunalului în a cărui rază teritorială se află sediul concedentului să se pronunţe cu privire la rezilierea contractului, cu plata unei despăgubiri, dacă părţile nu stabilesc altfel.

În cazul *dispariţiei dintr-o cauză de forţă majoră a bunului concesionat* sau *în cazul imposibilităţii obiective a concesionarului de a-l exploata*, acesta va notifica de îndată concedentului dispariţia bunului ori imposibilitatea obiectivă de exploatare a acestuia, *declarând renunţarea la concesiune*. În această situaţie, *concedentul nu va putea fi obligat la plata vreunei despăgubiri* pentru prejudiciile suferite de concesionar ca urmare a intervenirii împrejurărilor menţionate.

402. Dosarul concesiunii. Concedentul are obligația de a întocmi dosarul concesiunii pentru fiecare contract atribuit. Dosarul se păstrează de către concedent atât timp cât contractul de concesiune produce efecte juridice, dar nu mai puțin de 5 ani da la data încheierii contractului respectiv.

Dosarul are caracter de *document public.* Accesul persoanelor la aceste informații se realizează cu respectarea termenelor și procedurilor prevăzute de reglementările legale privind liberul acces la informațiile de interes public și nu poate fi restricționat decât în măsura în care aceste informații sunt clasificate sau protejate de un drept de proprietate intelectuală, potrivit legii.

403. Controlul și soluționarea litigiilor privind concesionarea. Persoana care consideră că un contract a fost calificat drept contract de concesiune de bunuri proprietate publică, cu nerespectarea prevederilor O.U.G. nr. 54/2006, poate solicita punctul de vedere al *Autorității Naționale pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice.*

Ministerele de resort și Ministerul Finanțelor Publice verifică concesiunile de bunuri proprietate publică de interes național, iar direcțiile generale ale finanțelor publice județene și a municipiului București verifică concesiunile de bunuri proprietate publică de interes local. Prin acest control se urmărește respectarea prevederilor legale referitoare la aplicarea hotărârii de concesionare, publicitate, documentația de atribuire, aplicarea procedurii de atribuire a contractului de concesiune, dosarul concesiunii, îndeplinirea obligațiilor contractuale de către concedent și concesionar.

Conform art. 66 alin. (1) din O.U.G. nr. 54/2006, *soluționarea litigiilor* apărute în legătură cu *atribuirea, încheierea, executarea, modificarea și încetarea* contractului de concesiune, precum și a celor privind *acordarea de despăgubiri* se realizează potrivit Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările ulterioare. Cu alte cuvinte, toate problemele ce privesc acest contract, inclusiv despăgubirile, sunt de competența instanței de contencios administrativ.

Acțiunea în justiție se introduce la *secția de contencios administrativ a tribunalului în a cărui jurisdicție se află sediul concedentului.* Împotriva hotărârii tribunalului se poate declara recurs la secția de contencios administrativ a curții de apel, conform legii.

404. Faptele ce constituie contravenții la dispozițiile O.U.G. nr. 54/2006 sunt stabilite în art. 67. Sancțiunea pentru săvârșirea acestor contravenții este *amenda* de la 5.000 lei la 15. 000 lei și ea poate fi aplicată atât persoanelor fizice, cât și persoanelor juridice.

II. Contractul de achiziţii publice

405. Contractul de achiziţii publice[1] este reglementat de O.U.G. nr. 34/2006, care conţine prevederi despre procedurile de atribuire a contractului de achiziţie publică, a contractului de concesiune de lucrări publice şi a contractului de concesiune de servicii, precum şi modalităţile de soluţionare a contestaţiilor formulate împotriva actelor emise în legătură cu aceste proceduri[2]. Cea mai mare parte a acestei ordonanţe de urgenţă se referă la contractul de achiziţie publică şi în mică măsură la contractul de concesiune de lucrări publice şi de servicii, iar contractul de parteneriat public-privat[3] nu se mai regăseşte în cuprinsul acesteia.

Contractul de achiziţie publică este definit în art. 3 lit. f) ca fiind *„contractul care include şi categoria contractului sectorial, astfel cum este definit la art. 229 alin. (2), cu titlu oneros, încheiat în scris între una sau mai multe autorităţi contractante, pe de o parte, şi unul sau mai mulţi operatori economici, pe de altă parte, având ca obiect execuţia de lucrări, furnizarea de produse sau prestarea de servicii, în sensul prezentei ordonanţe de urgenţă"*.

Din definiţie rezultă că ne aflăm în prezenţa unui contract sinalagmatic, cu titlu oneros, cu caracter solemn, întrucât se încheie în formă scrisă, şi cu caracter comutativ[4].

---

[1] Prin art. 305 din O.U.G. nr. 34/2006 au fost abrogate expres, la data intrării acesteia în vigoare, prevăzută pentru 30 iunie 2006, O.U.G. nr. 60/2001 privind achiziţiile publice (publicată în M. Of. nr. 241 din 11 mai 2001, aprobată cu modificări şi completări prin Legea nr. 212/2002, cu modificările şi completările ulterioare, precum şi actele normative emise în aplicarea acesteia), O.G. nr. 20/2002 privind achiziţiile publice prin licitaţii electronice (publicată în M. Of. nr. 86 din 1 februarie 2002, aprobată cu modificări şi completări prin Legea nr. 468/2002, cu modificările şi completările ulterioare, precum şi actele normative emise în aplicarea acesteia), Legea nr. 219/1998 privind regimul concesiunilor, cu modificările şi completările ulterioare, precum şi O.G. nr. 16/2002 privind contractele de parteneriat public-privat (publicată în M. Of. nr. 94 din 2 februarie 2002, aprobată cu modificări şi completări prin Legea nr. 470/2002, cu modificările ulterioare, precum şi actele normative emise în aplicarea acesteia). Cu privire la fosta reglementare a achiziţiilor publice, a se vedea, *D.C. Dragoş, D. Buda*, Consideraţii teoretice privind noul cadru juridic al încheierii contractelor de achiziţie publică, în Revista transilvană de ştiinţe administrative nr. 1/2002, p. 124 şi urm.

[2] O.U.G. nr. 34/2006 a fost aprobată prin Legea nr. 337/2006 (M. Of. nr. 625 din 20 iulie 2007), a fost modificată şi completată prin Legea nr. 128/2007 (M. Of. nr. 309 din 9 mai 2007), precum şi prin O.U.G. nr. 94/2007 (M. Of. nr. 676 din 4 octombrie 2007). A se vedea şi Norma Guvernului de aplicare a prevederilor O.U.G. nr. 34/2006 (M. Of. nr. 98 din 8 februarie 2007). Recent, O.U.G. nr. 34/2004 a fost modificată prin O.U.G. nr. 19/2009 (M. Of. nr. 156 din 12 martie 2009).

[3] A se vedea *M. Stancu-Ţipişcă*, Eficacitatea economico-socială a parteneriatului public-privat, în R.D.Pb. nr. 1/2007, p. 121 şi urm; *R.N. Petrescu*, Impactul adoptării O.U.G. nr. 34/2006 asupra contractului de parteneriat public-privat, în R.D.Pb. nr. 1/2007, p. 96 şi urm.

[4] Cu privire la trăsăturile contractului administrativ, a se vedea, *A. Trăilescu*, op. cit., 2008, p. 224.

În cele ce urmează, vom avea în vedere aspectele principale care caracterizează contractul de achiziții publice.

406. Contractul de achiziție publică se prezintă sub 3 forme:

– *contractul de lucrări*, care are ca obiect execuția de lucrări legate de una dintre activitățile cuprinse în anexa nr. 1 sau execuția unei construcții[1] ori atât proiectarea, cât și execuția unei asemenea lucrări[2];

– *contractul de furnizare*, care are ca obiect furnizarea unuia sau mai multor produse, prin cumpărare, inclusiv în rate, închiriere sau leasing, cu sau fără opțiune de cumpărare[3]; contractul de achiziție publică ce are ca obiect principal furnizarea de produse și, cu titlu accesoriu, operațiuni/lucrări de instalare și punere în funcțiune a acestora este considerat contract de furnizare;

– *contractul de servicii*, care are ca obiect prestarea unuia sau a mai multor servicii de către un particular în favoarea unei autorități publice[4].

Contractul de achiziție publică ce are ca obiect *atât furnizarea de produse, cât și prestarea de servicii* este considerat *fie contract de furnizare*, dacă valoarea estimată a produselor este mai mare decât valoarea estimată a serviciilor, *fie contract de servicii*, dacă valoarea estimată a serviciilor este mai mare decât valoarea estimată a produselor prevăzute în contractul respectiv.

407. Părțile între care se încheie contractul de achiziție publică. După cum rezultă din definiție, contractul se încheie între *o autoritate contractantă* și unul sau mai mulți *operatori economici*.

În art. 8 se precizează cine poate avea calitatea de *autoritate contractantă*[5], de exemplu, „orice organism al statului – autoritate publică sau instituție publică – ce acționează la nivel central ori la nivel regional sau local" [lit. a)] sau oricare organism, altul decât cele menționate la lit. a), cu personalitate juridică, ce a fost înființat pentru a satisface nevoi de interes general fără caracter comercial sau caracter industrial etc.

Prin *operator economic* se înțelege oricare furnizor de produse, prestator de servicii sau executant de lucrări – *persoană fizică/juridică, de drept public sau privat* ori *grup de astfel de persoane* cu activitate în domeniul care oferă în mod licit pe piață produse, servicii și/sau execuție de lucrări[6].

---

[1] Prin construcție se înțelege rezultatul unui ansamblu de lucrări de construcții sau clădiri de geniu civil, destinat să îndeplinească prin el însuși o funcție tehnică sau economică.

[2] Articolul 4 alin. (1) din O.U.G. nr. 34/2006.

[3] Articolul 5 alin. (1) din O.U.G. nr. 34/2006.

[4] Articolul 6 alin. (1) din O.U.G. nr. 34/2006.

[5] Pentru observații critice cu privire la noțiunea de autoritate contractantă, așa cum rezultă din art. 8 din O.U.G. nr. 34/2006, se vedea *R.N. Petrescu*, Câteva observații generale asupra O.U.G. nr. 34/2006, p. 366-367.

[6] Articolul 3 lit. r) din O.U.G. nr. 34/2006.

Prin *operatorul sistemului electronic de achiziții publice* se înțelege persoana juridică de drept public care asigură autorităților contractante suportul tehnic destinat aplicării, prin mijloace electronice, a procedurilor de atribuire[1].

408. Procedurile de atribuire a contractului de achiziție publică. Conform art. 18 din O.U.G. nr. 34/2004, procedurile de atribuire[2] a contractului de achiziție publică sunt următoarele:

– *licitația deschisă*[3], adică procedura la care orice operator economic interesat are dreptul de a depune oferta;

– *licitația restrânsă*[4], respectiv procedura la care orice operator economic are dreptul de a-și depune candidatura, urmând ca *numai candidații selectați* să aibă dreptul de a-și depune oferta;

– *dialogul competitiv*[5], adică procedura la care orice operator economic are dreptul de a-și depune candidatura și prin care autoritatea contractantă conduce un dialog cu candidații admiși, în scopul identificării uneia sau mai multor soluții apte să răspundă necesităților sale, urmând ca, pe baza soluției/soluțiilor, candidații selectați să elaboreze oferta finală;

– *negocierea*, respectiv procedura prin care autoritatea contractantă derulează consultări cu candidații selectați și negociază clauzele contractuale, inclusiv prețul, cu unul sau mai mulți dintre aceștia; negocierea se poate prezenta sub forma *negocierii cu publicarea prealabilă a unui anunț de participare*[6] și *negocierea fără publicarea prealabilă a unui anunț de participare*[7];

– *cererea de oferte*[8], respectiv procedura simplificată prin care autoritatea contractantă solicită oferte de la mai mulți operatori economici.

Mai trebuie adăugat că autoritatea contractantă are dreptul de a organiza un *concurs de soluții*[9], adică să recurgă la o procedură prin care achiziționează, în special în domeniul amenajării teritoriului, al proiectării urbanistice și peisagistice, al arhitecturii sau în cel al prelucrării datelor, un plan sau un proiect, prin selectarea acestuia pe baze concurențiale de către un juriu, cu sau fără acordarea de premii.

Modalitățile speciale de atribuire a contractului de achiziție publică sunt: *acordul-cadru*, la care autoritatea contractantă poate recurge prin aplicarea proce-

---

[1] Articolul 3 lit. s) din O.U.G. nr. 34/2006.

[2] A se vedea *D.D. Șerban*, Participarea la procedurile de atribuire a contractelor de achiziție publică, în Dreptul nr. 1/2008, p. 132 și urm.

[3] Licitația deschisă este detaliată în art. 73-80 din O.U.G. nr. 34/2006.

[4] Licitația restrânsă este detaliată în art. 81-93 din O.U.G. nr. 34/2006.

[5] Dialogul competitiv este detaliat în art. 94-109 din O.U.G. nr. 34/2006.

[6] Negocierea cu publicarea prealabilă a unui anunț de participare este detaliată în art. 110-121 din O.U.G. nr. 34/2006.

[7] Negocierea fără publicarea prealabilă a unui anunț de participare este detaliată în art. 122-123 din O.U.G. nr. 34/2006.

[8] Cererea de oferte este detaliată în art. 124-131 din O.U.G. nr. 34/2006.

[9] Concursul de soluții este detaliat în art. 131-141 din O.U.G. nr. 34/2006.

durilor de licitație deschisă sau licitație restrânsă, și *sistemul de achiziție dinamic*, la care poate recurge numai pentru achiziția unor produse de uz curent, ale căror caracteristici general disponibile pe piață satisfac nevoile autorității contractante.

De regulă, autoritatea contractantă are obligația de a atribui contractul de achiziție publică prin aplicarea procedurilor de *licitație deschisă sau licitație restrânsă*.

Orice autoritate contractantă are dreptul de a aplica procedurile de atribuire prevăzute la art. 18 prin *utilizarea mijloacelor electronice*. Aplicarea procedurilor de atribuire prin utilizarea mijloacelor electronice se realizează prin intermediul *sistemului electronic de achiziții publice SEAP*[1]. Mai trebuie reținut că Guvernul, prin hotărâre, are dreptul de a stabili obligația anumitor autorități contractante de a aplica procedurile de atribuire a unor contracte de achiziție publică *numai prin utilizarea mijloacelor electronice*. Situațiile în care autoritatea contractantă are dreptul de a utiliza licitația electronică sunt stabilite în art. 161 din O.U.G. nr. 34/2006.

409. Reguli de elaborare a documentației de atribuire. Autoritatea contractantă este obligată să precizeze în cadrul documentației de atribuire orice cerință, criteriu, regulă și alte informații necesare pentru a asigura ofertantului/candidatului o informare completă, corectă și explicită cu privire la modul de aplicare a procedurii de atribuire[2].

Documentația de atribuire trebuie să cuprindă cel puțin datele prevăzute la alin. (2) al art. 33, iar *caietul de sarcini* trebuie să conțină, în mod obligatoriu, specificații tehnice[3].

410. Reguli de participare la procedura de atribuire. Orice operator economic[4] are dreptul de a participa, *individual* sau *într-un grup de operatori*, la procedura de atribuire. Mai mulți operatori economici au *dreptul de a se asocia* cu scopul de a depune candidatură sau ofertă comună, fără a fi obligați să își legalizeze din punct de vedere formal asocierea[5].

411. Reguli de publicitate. Autoritatea contractantă are obligația de a asigura *transparența* atribuirii contractelor de achiziție publică și încheierii acordurilor-cadru, prin *publicarea* anunțurilor de intenție, de participare și de atribuire.

---

[1] Sistemul electronic de achiziții publice SEAP desemnează sistemul informatic de utilitate publică accesibil prin internet la o adresă dedicată, utilizat în scopul aplicării prin mijloace electronice a procedurilor de atribuire.

[2] Articolul 33 alin. (1) din O.U.G. nr. 34/2006.

[3] A se vedea, pe larg, art. 35-38 din O.U.G. nr. 34/2006.

[4] Ofertantul/candidatul care, în conformitate cu legislația statului în care este stabilit, este abilitat să presteze o anumită activitate nu poate fi exclus dintr-o procedură de atribuire pentru singurul motiv că, în conformitate cu legislația națională, acest tip de activitate poate fi prestat numai de către persoane juridice sau numai de către persoane fizice.

[5] Articolul 44 alin. (1) din O.U.G. nr. 34/2006.

Autoritatea contractantă are obligația de a transmite spre publicare un *anunț de intenție* când urmărește să beneficieze de anumite prevederi din O.U.G. nr. 34/2006. Anunțul de intenție se publică: în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, în SEAP și în Monitorul Oficial al României, Partea a VI-a, Achiziții publice, sau numai în SEAP, cu condiția ca, înainte de publicare, să fi fost transmis un anunț simplificat de informare prealabilă către Comisia Europeană.

Autoritatea contractantă are obligația de a transmite spre publicare un *anunț de participare* atunci când: a) inițiază procedura de licitație deschisă, licitație restrânsă, dialog competitiv sau negociere, cu publicarea prealabilă a unui anunț de participare, pentru atribuirea contractului de achiziție publică sau pentru lansarea acordului-cadru; b) lansează un sistem dinamic de achiziție; c) inițiază procesul de atribuire a unui contract de achiziție publică printr-un sistem dinamic de achiziții, în acest caz publicându-se un anunț simplificat; d) organizează un concurs de soluții. Anunțul de participare se publică în cazurile stabilite expres în SEAP și în Monitorul Oficial al României, Partea a VI-a, Achiziții publice, și, după caz, în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene.

Anunțul de atribuire trebuie trimis obligatoriu de către autoritatea contractantă în cel mult 48 de ore după ce: a) a finalizat procedura de atribuire – licitație deschisă, licitație restrânsă, dialog competitiv sau negociere –, prin atribuirea contractului de achiziție publică sau încheierea acordului-cadru; b) a finalizat un concurs de soluții prin stabilirea concurentului câștigător; c) a atribuit un contract de achiziție publică printr-un sistem dinamic de achiziții.

Anunțul de atribuire se publică în aceleași documente ca și anunțul de participare.

412. Atribuirea contractului de achiziție publică implică parcurgerea procedurilor de atribuire (licitația deschisă, licitația restrânsă, dialogul competitiv etc.), care sunt *etape premergătoare*, și a unor *etape* care *țin de atribuirea propriu-zisă a contractului de achiziție publică*, ce se referă la ofertă, selecția și calificarea candidaților/ofertanților, situația personală a candidatului sau a ofertantului, capacitatea de exercitare a activității profesionale, situația economică și financiară, capacitatea tehnică și/sau capacitatea profesională, standarde de asigurare a calității, standarde de protecție a mediului, criterii de atribuire a contractului, stabilirea ofertei câștigătoare, informarea candidaților și a ofertanților, anularea aplicării procedurii de atribuire a contractului de achiziție publică.

În cele ce urmează, vom avea în vedere doar *criteriile de atribuire a contractului de achiziție publică, stabilirea ofertei câștigătoare, informarea candidaților și a ofertanților.*

Astfel, autoritatea contractantă are obligația *de a preciza în anunțul de participare* criteriul de atribuire a contractului de achiziție publică, care, odată stabilit, nu poate fi schimbat pe toată durata de aplicare a procedurii de atribuire[1]. Totoda-

[1] Articolul 197 din O.U.G. nr. 34/2006.

tă, criteriul de atribuire a contractului de achiziţie publică[1] poate fi numai: fie *oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic*, fie, *în mod exclusiv, preţul cel mai scăzut.*

În termen de 20 de zile de la data deschiderii ofertelor, autoritatea contractantă este obligată *să stabilească oferta câştigătoare*, pe baza criteriului de atribuire precizat în anunţul de participare şi în documentaţia de atribuire, în condiţiile în care ofertantul respectiv îndeplineşte criteriile de selecţie şi calificare impuse[2].

Mai trebuie precizat că autoritatea contractantă *are obligaţia de a încheia contractul de achiziţie publică* cu ofertantul a cărui *ofertă a fost stabilită ca fiind câştigătoare*[3]. Dreptul autorităţii contractante de a încheia contractul de achiziţie publică se poate exercita numai după împlinirea termenelor stipulate în art. 205 alin. (1)[4] din O.U.G. nr. 34/2004, contractul *încheiat înainte de împlinirea acestora* fiind lovit *de nulitate absolută.*

Autoritatea contractantă *are obligaţia de a informa operatorii implicaţi în procedura de atribuire* despre deciziile referitoare la rezultatul selecţiei, la rezultatul procedurii de atribuire a contractului de achiziţie publică sau de încheiere a acordului-cadru, la admiterea într-un sistem de achiziţie dinamic, la rezultatul concursului de soluţii ori, după caz, la anularea procedurii de atribuire şi eventuala iniţiere ulterioară a unei noi proceduri, în scris şi cât mai curând posibil, dar nu mai târziu de 3 zile lucrătoare de la emiterea acestora[5], înăuntrul termenului de 20 de zile prevăzut la art. 200.

Comunicarea privind informarea de mai sus se transmite şi *prin fax sau mijloace electronice.*

---

[1] În cazul în care atribuirea contractului de achiziţie publică se realizează prin aplicarea procedurii de dialog competitiv, criteriul de atribuire utilizat trebuie să fie numai oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic [art. 198 alin. (2) din O.U.G. nr. 34/2006]. În cazul aplicării criteriului „oferta cea mai avantajoasă din punct de vedere economic", în art. 199 se stabileşte cum anume se determină oferta câştigătoare.

[2] Articolul 200 din O.U.G. nr. 34/2006.

[3] Articolul 204 din O.U.G. nr. 34/2006. Prin excepţie de la prevederile art. 204, autoritatea contractantă are *dreptul de a anula* aplicarea procedurii pentru atribuirea contractului de achiziţie publică, dacă ia această decizie, de regulă, înainte de data transmiterii comunicării privind rezultatul procedurii de atribuire şi, oricum, înainte de data încheierii contractului, numai în cazurile expres prevăzute la art. 208 alin. (1). În această situaţie, autoritatea contractantă trebuie să comunice în scris tuturor participanţilor la procedura de atribuire, în cel mult 3 zile lucrătoare de la data anulării, atât încetarea obligaţiilor pe care aceştia şi le-au creat prin depunerea de oferte, cât şi motivul concret care a determinat decizia de anulare.

[4] Termenul este de 11 zile de la data transmiterii comunicării privind rezultatul aplicării procedurii, în cazul în care valoarea estimată este mai mare decât pragurile valorice prevăzute la art. 55 alin. (2); termenul este de 6 zile de la data transmiterii comunicării privind rezultatul aplicării procedurii, în cazul în care valoarea contractului de achiziţie publică este mai mică sau egală cu pragurile valorice prevăzute la art. 55 alin. (2).

[5] Articolul 206 alin. (1) din O.U.G. nr. 34/2006.

III. Contractul de concesiune de lucrări publice și contractul de concesiune de servicii sunt reglementate în Capitolul VII al O.U.G. nr. 34/2006.

413. Printre termenii definiți în art. 3 din ordonanță se numără și contractul de concesiune de lucrări publice, respectiv contractul de concesiune de servicii.

Astfel, *contractul de concesiune de lucrări publice* este înțeles ca fiind „contractul care are aceleași caracteristici ca și contractul de lucrări, cu deosebirea că în contrapartida lucrărilor executate contractantul, în calitate de concesionar, primește din partea autorității contractante, în calitate de concedent, dreptul de a exploata rezultatul lucrărilor pe o perioadă determinată sau acest drept însoțit de plata unei sume de bani prestabilite".

Contractul de concesiune de servicii este definit drept „contractul care are aceleași caracteristici ca și contractul de servicii, cu deosebirea că în contrapartida serviciilor prestate contractantul, în calitate de concesionar, primește din partea autorității contractante, în calitate de concedent, dreptul de a exploata serviciile pe o perioadă determinată sau acest drept însoțit de plata unei sume de bani prestabilite".

414. Dispozițiile referitoare la contractele de concesiune de lucrări publice și de concesiune de servicii, cu un conținut destul de sumar, cuprind trimiteri fie la reguli stabilite în capitolele anterioare pentru contractul de achiziție publică, fie la texte precizate în capitolele ulterioare, de pildă, se arată că *modul de stabilire a contestațiilor depuse pe parcursul aplicării procedurii de atribuire a contractului de concesiune este cel prevăzut la Capitolul IX.*

În art. 220 și art. 221 sunt stabilite împrejurările în care O.U.G. nr. 34/2006 nu se aplică anumitor contracte de concesiune[1], unele din situațiile menționate fiind similare cu cele în care nu se aplică prevederile ordonanței pentru atribuirea contractului de achiziție publică.

415. Principii și reguli generale de atribuire a contractului de concesiune. Principiile care stau le baza atribuirii contractului de concesiune de lucrări publice

[1] Imediat după intrarea în vigoare a O.U.G. nr. 34/2006, ne întrebam care este sediul materiei pentru aceste contracte, din moment ce Legea nr. 219/1998 privind regimul concesiunilor, cu modificările și completările ulterioare, precum și actele normative emise în aplicarea acesteia au fost expres abrogate, o nouă lege privind concesionarea bunurilor proprietate publică nu exista și nici alte acte normative în materie? (a se vedea *R.N. Petrescu*, Câteva observații generale asupra O.U.G. nr. 34/2006, p. 366). După aproape 1 an de zile, răspunsul se găsește, parțial, în art. 1 din Normele de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii, unde se precizează că „În procesul de aplicare a procedurilor de atribuire a contractelor de concesiune de lucrări publice și servicii, atunci când există situații nereglementate explicit în economia textului legislativ, acestea pot fi soluționate numai prin prisma principiilor prevăzute la art. 2 alin. (2) din O.U.G. nr. 34/2006, aprobată cu modificări prin Legea nr. 337/2006".

sau de servicii *sunt cele care guvernează atribuirea contractului de achiziţie publică*[1].

Modul de fundamentare a deciziei de realizare a proiectului, modul de transfer şi de recuperare a obiectului concesiunii, modul de pregătire a documentaţiei de atribuire şi de aplicare a procedurilor prevăzute în O.U.G. nr. 34/2006 se stabilesc prin *hotărâre a Guvernului*[2].

Autoritatea contractantă are obligaţia de a asigura *transparenţa* atribuirii contractelor de concesiune.

În ce priveşte *procedura de atribuire* a contractelor de concesiune, în general, se îndeplinesc etapele[3] de care ne-am ocupat la contractul de achiziţie publică, de aceea nu mai insistăm asupra lor.

Atunci când atribuie un *contract de concesiune de lucrări publice*, autoritatea contractantă are *dreptul de a solicita*:

a) *concesionarului* să atribuie contracte unor terţe părţi, într-un procent de minimum 30% din valoarea totală a lucrărilor care fac obiectul concesiunii, lăsând candidaţilor posibilitatea de a majora partea/părţile din contract pe care urmează sa le subcontracteze;

b) *candidaţilor* să precizeze, în cadrul aplicaţiei depuse, valoarea lucrărilor din cadrul contractului de concesiune pe care aceştia intenţionează să le atribuie unor terţe părţi.

416. Normele de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractelor de lucrări publice şi a contractelor de concesiune de servicii[4] conţin detalii despre părţile, fundamentarea deciziei de concesionare, elaborarea documentaţiei de atribuire, publicarea anunţurilor de participare la procedura de atribuire, aplicarea procedurilor de atribuire şi evaluarea ofertelor, garanţia de participare, încheierea şi conţinutul acestor contracte, situaţiile în care contractele pot înceta.

Ca o noutate, se stipulează că autoritatea contractantă are obligaţia de a desemna *un colectiv de coordonare şi supervizare* pentru atribuirea fiecărui contract de concesiune de lucrări publice sau de concesiune de servicii[5]. Membrii colectivului sunt numiţi din cadrul specialiştilor proprii ai autorităţii contractante, la care se pot adăuga, după necesităţi, experţi externi. Principalele atribuţii ale colectivului se

---

[1] Principiile sunt stabilite în art. 2 alin. (2) din O.U.G. nr. 34/2006.

[2] Articolul 218 alin. (2) din O.U.G. nr. 34/2006.

[3] Bunăoară, anunţul de participare trebuie publicat în SEAP şi în Monitorul Oficial al României, Partea a VI-a, Achiziţii publice, şi, după caz, în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene. Reţinem regula potrivit căreia publicarea în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene este obligatorie în toate situaţiile în care valoarea estimată a contractului de concesiune care urmează să fie atribuit este mai mare decât echivalentul în lei a 5.000.000 euro.

[4] A se vedea H.G. nr. 71/2007 pentru aprobarea Normelor de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractelor de concesiune de lucrări publice şi a contractelor de concesiune de servicii prevăzute în O.U.G. nr. 34/2006 (M. Of. nr. 98 din 8 februarie 2007).

[5] Articolul 4 alin. (1) din Normele de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractelor de concesiune de lucrări publice şi contractelor de concesiune de servicii.

referă la: fundamentarea deciziei de concesionare, elaborarea documentației de atribuire și stabilirea procedurii de atribuire a contractului de concesiune, toate fiind exercitate în conformitate cu textele aferente din normele de aplicare.

Potrivit art. 5 și art. 6 din Normele de aplicare, calitatea de *concedent* o are autoritatea contractantă care a atribuit și a încheiat un contract de concesiune de lucrări publice sau un contract de concesiune de servicii, iar calitatea de *concesionar* o are contractantul (orice persoană fizică sau juridică de drept privat, română ori străină) care a devenit parte într-un contract de concesiune de lucrări publice sau într-un contract de servicii.

Spre deosebire de contractul de achiziții publice, nu este stabilită o anumită durată pentru care se încheie contractul de concesiune de lucrări publice sau contractul de concesiune de servicii. *Durata* se determină astfel încât: să se evite restricționarea artificială a accesului la competiție; să se asigure un minimum de profit ca urmare a exploatării într-o perioadă dată; să se asigure un nivel rezonabil al prețurilor pentru prestațiile care vor fi efectuate pe durata contractului și ale căror costuri urmează să fie suportate de utilizatorii finali[1]. Tot cu caracter de noutate se mai prevede că *durata maximă a unui contract de concesiune de lucrări publice sau a unui contract de servicii, care poate fi acceptat de autoritatea contractantă,* trebuie să poată fi argumentată în baza elementelor menționate și trebuie *asumată prin act administrativ* al conducătorului autorității contractante.

§5. Soluționarea contestațiilor în materia achizițiilor publice, a concesiunii de lucrări publice și a concesiunii de servicii

417. Potrivit art. 255 alin. (1) din O.U.G. nr. 34/2006, *orice persoană care se consideră vătămată într-un drept ori într-un interes legitim printr-un act al autorității contractante,* prin încălcarea dispozițiilor legale în materia achizițiilor publice, *poate solicita anularea actului, obligarea autorității contractante de a emite un act, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim pe cale administrativ-jurisdicțională sau în justiție,* în condițiile acestei ordonanțe de urgență.

Prin *persoană vătămată* se înțelege orice operator economic implicat în procedura de atribuire, care îndeplinește, cumulativ, următoarele condiții:

– are un interes legitim în legătură cu respectiva procedură de atribuire;

– a suferit, suferă sau riscă să sufere un prejudiciu ca o consecință a unui act al autorității contractante, de natură să producă efecte juridice, ori ca urmare a nesoluționării în termenul legal a unei cereri privind respectiva procedura de atribuire[2].

---

[1] Articolul 7 alin. (1) din Normele de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractelor de concesiune de lucrări publice și contractelor de concesiune de servicii.

[2] Articolul 255 alin. (2) din O.U.G. nr. 34/2006.

În sensul prevederilor art. 255 alin. (1), prin *act al autorităţii contractante* se înţelege orice act administrativ, orice altă operaţiune administrativă care produce sau poate produce efecte juridice, neîndeplinirea în termenul legal a unei obligaţii prevăzute de O.U.G. nr. 34/2006, omisiunea ori refuzul de a emite un act sau de a efectua o anumită operaţiune, în legătură cu sau în cadrul procedurii de atribuire. Remarcăm înţelesul larg pe care legiuitorul îl dă noţiunii de act al autorităţii contractante.

În vederea *soluţionării contestaţiilor*[1] *pe cale administrativ-jurisdicţională*, partea care se consideră vătămată are dreptul să se adreseze *Consiliului Naţional de Soluţionare a Contestaţiilor*, cu respectarea prevederilor 256[2] (care priveşte termenul de sesizare), art. 270 (care se referă la *conţinutul contestaţiei*) şi art. 271 (care precizează cui se înaintează contestaţia, obligaţia contestatorului de a înainta autorităţii contractante o *copie a acesteia* şi a înscrisurilor, dacă ele sunt disponibile, odată cu transmiterea contestaţiei către Consiliu sau cel mai târziu în următoarea zi lucrătoare datei transmiterii, sub *sancţiunea nulităţii contestaţiei*, etc.) Prin excepţie de la aceste dispoziţii, contestaţiile referitoare la procedurile de atribuire de servicii şi/sau lucrări aferente *infrastructurii de transport de interes naţional* se formulează şi se judecă în condiţiile Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004.

Conform art. 256[1], înainte de a se adresa instanţei competente, persoana vătămată notifică autoritatea contractantă cu privire la pretinsa încălcare a dispoziţiilor legale în materia achiziţiilor publice şi la intenţia de a sesiza instanţa judecătorească competentă. Dispoziţiile art. 205, care precizează *termenele* numai după împlinirea cărora autoritatea contractantă are dreptul de a încheia contractul de achiziţie publică, şi cele ale art. 256[2] rămân aplicabile.

În sfârşit, mai trebuie reţinut că partea *nu se poate adresa*, pentru soluţionarea aceleiaşi cereri, *concomitent* Consiliului Naţional de Soluţionare a Contestaţiilor şi instanţei judecătoreşti competente. În caz contrar, se prezumă renunţarea la calea administrativ-jurisdicţională, partea având obligaţia de a notifica Consiliului introducerea cererii la instanţa judecătorească competentă[2].

418. Consiliul Naţional de Soluţionare a Contestaţiilor este un organism *independent cu activitate administrativ-jurisdicţională*, care funcţionează pe lângă Secretariatul General al Guvernului, pe baza unui regulament de organizare şi funcţionare, care se aprobă prin hotărâre a Guvernului.

Consiliul este condus de un preşedinte ales dintre membrii săi, prin vot secret, cu majoritate absolută, pe o perioadă de 3 ani, cu posibilitatea reînnoirii o singură dată a mandatului[3]. În activitatea sa, Consiliul se supune numai legii, iar şedinţele

---

[1] Înainte de adoptarea O.U.G. nr. 19/2009, se preciza că *obiectul contestaţiei* poate fi, după caz, anularea actului, obligarea autorităţii contractante de a emite un act, obligarea autorităţii contractante de a lua orice alte măsuri necesare pentru remedierea actelor ce afectează procedura de atribuire. Pentru detalii, a se vedea *E. Albu*, Contracte administrative. Achiziţiile publice şi contenciosul administrativ, în C.J. nr. 1/2007, p. 68 şi urm.

[2] Articolul 256[2] alin. (3) din O.U.G. nr. 34/2006.

[3] Articolul 258 din O.U.G. nr. 34/2006.

Consiliului sunt legal constituite în prezența majorității membrilor acestuia, care sunt funcționari publici cu statut special, denumiți *consilieri de soluționare a contestațiilor în domeniul achizițiilor publice.*

419. Procedura de soluționare a contestațiilor în fața Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor[1]. Consiliul este competent să soluționeze contestațiile formulate în cadrul procedurii de atribuire înainte de încheierea contractului. În exercitarea atribuțiilor sale, Consiliul adoptă *decizii.*

Contestația se formulează în scris și trebuie sa cuprindă elementele stabilite în art. 270 alin. (1), printre care menționăm obiectul contestației, motivarea în fapt și drept a cererii, mijloacele de probă pe care se sprijină contestația, în măsura în care este posibil, semnătura părții sau a reprezentantului persoanei juridice.

Sub sancțiunea respingerii contestației ca tardivă, aceasta se înaintează atât Consiliului, cât și autorității contractante, nu mai târziu de expirarea termenelor prevăzute la art. 256[2]. Contestatorul va atașa și copia acului atacat, în cazul în care acesta a fost emis, precum și copii ale înscrisurilor, dacă acestea sunt disponibile.

În termen de o zi lucrătoare de la primirea contestației, autoritatea contractantă are obligația să îi înștiințeze despre aceasta și pe ceilalți participanți încă implicați în procedura de atribuire. Înștiințarea trebuie să conțină inclusiv o copie a contestației respective[2].

Contestațiile formulate în cadrul aceleiași proceduri de atribuire vor fi conexate de către Consiliu pentru a se pronunța o soluție unitară[3].

În cazul în care documentația de atribuire este publicată în SEAP, data luării la cunoștință urmează a fi data *publicării* documentației de atribuire.

În vederea soluționării contestației, autoritatea contractantă are obligația să transmită Consiliului; în termen de cel mult 3 zile lucrătoare de la data expirării termenului prevăzut în art. 205 alin. (1), punctul său de vedere asupra acesteia, însoțit de orice documente considerate edificatoare, precum și, sub sancțiunea amenzii prevăzute la art. 275 alin. (3), o copie a dosarului achiziției publice[4]. Totuși, lipsa punctului de vedere al autorității contractante *nu împiedecă soluționarea contestației*, în măsura în care s-a făcut dovada comunicării acesteia.

În vederea soluționării contestației, Consiliul *are dreptul de a cere lămuriri* părților, de a administra probe și de a solicita orice alte date/documente, în măsura în care acestea sunt relevante în raport cu obiectul contestației. De asemenea,

---

[1] S-a arătat că O.U.G. nr. 34/2006 „creează în mod absolut nejustificat un contencios paralel, discutabil inclusiv sub aspectul neconstituționalității", afirmație care are în vedere, pe de o parte, contenciosul administrativ reglementat prin Legea nr. 554/2004, iar, pe de altă parte, procedura de soluționare în Capitolul IX al ordonanței de urgență (*I. Nicola*, Considerații cu privire la O.U.G. nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice ș a contractelor de concesiune de servicii, în R.D.Pb. nr. 1/2007, p. 105 și urm.).

[2] Articolul 271 alin. (2) din O.U.G. nr. 34/2006.

[3] Articolul 273 alin. (1) din O.U.G. nr. 34/2006.

[4] Articolul 274 alin. (1) din O.U.G. nr. 34/2006.

Consiliul *are dreptul de a solicita* orice date necesare pentru soluționarea contestației și de la alte persoane fizice sau juridice. Cele relevate nu trebuie să conducă la *depășirea termenului de soluționare a contestației, care este de 20 de zile da la data primirii dosarului achiziției publice de la autoritatea contractantă.* În cazuri temeinic justificate, termenul de soluționare a contestației poate fi prelungit cu încă 10 zile.

Pe de altă parte, conform art. 275 alin. (3), autoritatea contractantă *are obligația de a răspunde* la orice solicitare a Consiliului și de a-i transmite acestuia orice alte documente care prezintă relevanță pentru soluționarea contestației, într-un termen care nu poate depăși 5 zile de la primirea solicitării, sub sancțiunea unei amenzi în cuantum de 10.000 lei, aplicată conducătorului autorității contractante.

La rândul lui, Consiliul are obligația de a pronunța decizia privind amenda în cea de-a 5-a zi de la expirarea termenului prevăzut în alin. (3). Decizia Consiliului privind amenda, neatacată în termen, *constituie titlu executoriu* și se execută de către organele competente și cu procedura prevăzută de dispozițiile legale privind executarea silită a creanțelor fiscale.

În art. 275 alin. (5) se precizează că procedura în fața Consiliului este *scrisă*, iar părțile vor fi audiate numai dacă acest lucru *este considerat necesar de către completul de soluționare a contestației.* În continuare, se stipulează ca părțile pot fi reprezentate de avocați și pot depune concluzii scrise în cursul procedurii. De asemenea, părțile pot solicita să depună concluzii oral în fața Consiliului, fără ca prin aceasta să fie afectate termenele prevăzute la art. 276.

420. Măsuri de remediere. După primirea unei contestații, autoritatea contractantă are dreptul de a adopta măsurile de remediere pe care le consideră necesare ca urmare a contestației respective. Orice astfel de măsuri trebuie *comunicate contestatorului, celorlalți operatori economici implicați* în procedura de atribuire, precum și *Consiliului*, nu mai târziu de o zi lucrătoare de la data adoptării acestora[1].

În situația în care *contestatorul* consideră că măsurile adoptate sunt suficiente pentru remedierea actelor invocate ca fiind nelegale, acesta va trimite Consiliului și autorității contractante *o notificare de renunțare la contestație*[2]. În acest caz, autoritatea contractantă nu mai are obligația de a comunica punctul său de vedere potrivit dispozițiilor art. 274.

Primirea unei contestații de către autoritatea contractantă, pentru care *nu s-a luat act de renunțare* conform prevederilor alin. (2), *suspendă de drept procedura de atribuire* începând cu data expirării termenului prevăzut la art. 205 alin. (1) și până la data expirării termenului prevăzut la art. 281 alin. (1), dacă partea interesată nu a introdus plângere la instanța judecătorească competentă[3].

Contractul încheiat în perioada de suspendare este lovit de nulitate.

---

[1] Articolul 277 alin. (1) din O.U.G. nr. 34/2006.
[2] Articolul 277 alin. (2) din O.U.G. nr. 34/2006.
[3] Articolul 277 alin. (3) din O.U.G. nr. 34/2006.

421. Soluţiile pe care le poate pronunţa Consiliul Naţional de Soluţionare a Contestaţiilor. Consiliul se pronunţă mai întâi asupra excepţiilor de procedură şi de fond, iar dacă se constată că acestea sunt întemeiate, nu se mai procedează la analiza pe fond a cauzei.

Ca urmare a examinării, din punct de vedere al legalităţii şi temeiniciei, a actului atacat, Consiliul poate pronunţa o *decizie prin care îl anulează în tot sau în parte, obligă autoritatea contractantă să emită un act sau dispune orice altă măsură necesară pentru remedierea actelor* ce afectează procedura de atribuire[1].

În cazul în care Consiliul admite contestaţia şi dispune luarea unei măsuri de remediere a actului atacat, va preciza şi *termenul* în care aceasta trebuie adusă la îndeplinire, care nu poate fi mai scurt decât termenul de exercitare a căii de atac împotriva deciziei Consiliului[2], aşa cum este prevăzut la art. 281 alin. (1). În situaţia admiterii contestaţiei, Consiliul poate obliga, la cerere, partea în culpă la plata cheltuielilor efectuate în cursul soluţionării contestaţiei.

O altă soluţie pe care o poate da Consiliul este de *respingere a contestaţiei* ca fiind nefondată, tardivă, lipsită de interes, lipsită de obiect, ca fiind introdusă de o persoană fără calitate sau neîmputernicită să formuleze contestaţia, precum şi pe orice altă excepţie de procedură sau de fond[3].

Totodată, Consiliul poate lua act, oricând în cursul soluţionării contestaţiei, de renunţarea la aceasta de către contestator.

În funcţie de *soluţia pronunţată*, Consiliul *va decide asupra continuării sau anulării* procedurii de achiziţie publică.

Decizia[4] Consiliului *va fi motivată şi comunicată în scris părţilor*, în termen de 3 zile de la pronunţare. Decizia, fără motivarea acesteia, va fi publicată pe pagina de internet a Consiliului, înăuntrul aceluiaşi termen.

Conform art. 280, *decizia prin care Consiliul anulează în parte sau în tot actul atacat* ori *obligă* autoritatea contractantă *să emită un act* sau să *dispună orice altă măsură necesară pentru înlăturarea actelor ce afectează procedura de atribuire este executorie*. Decizia Consiliului este obligatorie pentru părţi, contractul de achiziţie publică încheiat cu nerespectarea deciziei Consiliului fiind lovit de nulitate absolută.

422. Căi de atac împotriva deciziilor Consiliului Naţional de Soluţionare a Contestaţiilor[5]. Deciziile Consiliului privind soluţionarea contestaţiei şi obligarea la plata

---

[1] Articolul 278 alin. (2) din O.U.G. nr. 34/2006.

[2] Articolul 278 alin. (4) din O.U.G. nr. 34/2006.

[3] Articolul 278 alin. (5) din O.U.G. nr. 34/2006.

[4] Potrivit art. 279 alin. (1), decizia completului privind modul de soluţionare a contestaţiei se adoptă cu majoritate simplă a tuturor membrilor completului, aceştia neavând posibilitatea de a se abţine. După luarea deciziei, completul întocmeşte o minută care se semnează de toţi membrii completului şi se consemnează într-un registru special ţinut de Consiliu.

[5] Cu privire la această problemă, a se vedea, în detaliu, *I. Deleanu*, Observaţii privind procedura de rezolvare a diferendelor juridice în legătură cu atribuirea contractelor de achi-

amenzii *pot fi atacate cu plângere* la *curtea de apel, secția de contencios-administrativ și fiscal*, în a cărei rază se află sediul autorității contractante[1], *în termen de 10 zile de la comunicare*, atât pentru motive de nelegalitate, cât și de netemeinicie[2].

Plângerea se formulează în scris și se motivează, iar partea care o formulează trebuie să comunice în termen de 10 zile de la data depunerii plângerii o copie a acesteia și înscrisurile doveditoare, dovada de comunicare depunându-se în fața instanței până la primul termen de judecată.

Potrivit art. 283 alin. (1) din O.U.G. nr. 34/2004, cu excepția cazurilor în care plângerea are ca obiect contestarea amenzii, Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor *nu are calitatea de parte în proces*. După cum s-a arătat într-o opinie, „În realitate legiuitorul a voit să spună că respectivul Consiliu nu are calitate procesuală în proces, iar nu că nu poate fi parte"[3].

În ce privește soluțiile pe care la poate da instanța de contencios administrativ în urma verificării legalității și temeiniciei deciziei Consiliului, acestea pot fi de admitere ori de respingere a plângerii. În prima situație, *de admitere a plângerii*, instanța modifică decizia Consiliului, dispunând, după caz:

– anularea în tot sau în parte a actului autorității contractante;

– obligarea la emiterea actului de către autoritatea contractantă;

– îndeplinirea unei obligații de către autoritatea contractantă, inclusiv eliminarea oricăror specificații tehnice, economice sau financiare discriminatorii din anunțul/invitația de participare, din documentația de atribuire sau din alte documente emise în legătură cu procedura de atribuire;

– orice alte măsuri necesare remedierii încălcării dispozițiilor legale în materia achizițiilor publice[4].

Instanța sesizată cu o plângere împotriva unei decizii a Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor, prin care acesta a soluționat contestația pe excepție, *admițând plângerea, va desființa* decizia respectivă și *va reține cauza spre judecare pe fond*, cu luarea în considerare a motivelor care au determinat desființarea deciziei.

În situația în care instanța admite plângerea, modifică decizia Consiliului și constată că actul autorității contractante a încălcat prevederile legislației în materia achizițiilor publice, iar contractul a fost încheiat înainte de pronunțare, dispozițiile art. 287^{10} lit. b) se aplică în mod corespunzător[5].

---

ziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii, în Dreptul nr. 3/2008, p. 50 și urm.

[1] Articolul 283 alin. (1) din O.U.G. nr. 34/2006.

[2] Articolul 281 alin. (1) din O.U.G. nr. 34/2006.

[3] *D.D. Șerban*, Discuții privitoare la calitatea procesuală pasivă a Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor (II), în Dreptul nr. 10/2008, p. 105-106. Pentru o opinie contrară, a se vedea *G. Coca*, Discuții privitoare la calitatea procesuală pasivă a Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor (I), în Dreptul nr. 10/2008, p. 91-92.

[4] Articolul 285 alin. (1) din O.U.G. nr. 34/2006.

[5] Articolul 285 alin. (3) din O.U.G. nr. 34/2006. Articolul 287^{10} se referă la cazurile în care instanța poate constata nulitatea contractului.

În cea de-a doua situație, instanța poate respinge pe fond plângerea[1].

În sfârșit, mai trebuie adăugat că hotărârea pronunțată de instanță este *definitivă și irevocabilă.*

423. Soluționarea litigiilor în instanță. Potrivit art. 286 alin. (1), procesele și cererile privind *actele autorităților contractante,* acordarea *despăgubirilor* pentru repararea prejudiciilor cauzate în cadrul procedurii de atribuire, precum și cele privind *executarea, nulitatea, anularea, rezoluțiunea, rezilierea sau denunțarea unilaterală a contractelor de achiziție publică* se soluționează în primă instanță de către *secția de contencios administrativ și fiscal a tribunalului* în circumscripția căruia se află *sediul* autorității contractante.

Litigiile privind desfășurarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii, precum și cele privind drepturile și obligațiile contractate în cadrul acestor proceduri *se soluționează de urgență și cu precădere,* potrivit dispozițiilor art. 720^2-720^7 și art. 720^9 C. proc. civ., care se aplică în mod corespunzător[2].

Despăgubirile pentru repararea prejudiciului cauzat în cadrul procedurii de atribuire *se solicită numai în justiție,* în condițiile prevederilor art. 256^2 alin. (1) sau prin acțiune separată[3].

Potrivit art. 287 alin. (2), despăgubirile reprezentând prejudiciul cauzat printr-un act al autorității contractante sau ca urmare a nesoluționării în termenul legal a unei cereri privind procedura de atribuire, prin încălcarea dispozițiilor legale în materia achizițiilor publice, se pot acorda numai *după anularea în prealabil,* potrivit legii, a *actului respectiv* ori, după caz, după *revocarea actului* sau *luarea oricăror altor măsuri de remediere de către autoritatea contractantă.*

În cazul în care se solicită plata de *despăgubiri pentru repararea prejudiciului* reprezentând cheltuieli de *elaborare a ofertei* sau de *participare la procedura de atribuire,* persoana vătămată trebuie să facă doar dovada încălcării prevederilor O.U.G. nr. 34/2004, precum și a faptului că ar fi avut o șansă reală de a câștiga contractul, iar aceasta a fost compromisă ca urmare a încălcării respective.

În cazul admiterii cererii, instanța dispune de o paletă largă de prerogative, stipulate în art. 287^9, și anume[4] poate dispune anularea în tot sau în parte a actului

---

[1] Articolul 285 alin. (4) din O.U.G. nr. 34/2006.

[2] Articolul 286 alin. (2) din O.U.G. nr. 34/2006.

[3] Articolul 287 alin. (1) din O.U.G. nr. 34/2006.

[4] Instanța poate constata nulitatea contractului în 3 cazuri, prevăzute în art. 278^{10}, iar potrivit art. 278^{11}, în cazul în care contractul de achiziție publică a produs efecte juridice sau dacă măsura prevăzută la art. 278^{10} ar avea efecte negative mai mari decât cele pozitive și *numai dacă există motive imperative de interes general,* instanța poate dispune: a) limitarea efectelor contractului, prin reducerea termenului de execuție a acestuia și/sau b) aplicarea unei amenzi autorității contractante de până la 2% din valoarea obiectului contractului, cuantumul acesteia fiind invers proporțional cu posibilitatea de a limita efectele contractului conform dispozițiilor de la lit. a).

autorității contractante, obligarea la emiterea actului de către autoritatea contractantă, îndeplinirea unei obligații de către autoritatea contractantă, inclusiv eliminarea oricăror specificații tehnice, economice sau financiare discriminatorii din anunțul/invitația de participare, din documentația de atribuire ori din alte documente emise în legătură cu procedura de atribuire, precum și orice alte măsuri necesare remedierii încălcării dispozițiilor legale în materia achizițiilor publice.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

PARTEA A V-A
CONTROLUL ACTIVITĂȚII ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul I.
Controlul administrativ

Secţiunea 1. Noţiunea şi formele controlului administrativ

§1. Forme de control exercitat asupra administraţiei publice

424. În doctrina de specialitate s-au făcut mai multe clasificări ale controlului realizat asupra administraţiei publice. Clasificarea de bază ni se pare aceea care foloseşte drept criterii *natura autorităţii care exercită controlul*[1], distingându-se trei categorii:

– controlul parlamentar[2] (*tradiţional*, adică exercitat de Parlament prin intermediul modalităţilor stipulate expres în Constituţie, respectiv cel *modern*, prin intermediul unor autorităţi publice care depind de Parlament, cum sunt Avocatul Poporului şi Curtea de Conturi);

– controlul administrativ;

– controlul judecătoresc[3].

În cele ce urmează, ne vom ocupa numai de controlul administrativ.

§2. Noţiunea controlului administrativ

425. Controlul administrativ poate fi caracterizat ca fiind controlul înfăptuit de administraţia publică în conformitate cu legea asupra propriei sale activităţi. Controlul administrativ are ca *obiective* respectarea legii în activitatea autorităţilor administraţiei publice, verificarea mijloacelor folosite pentru realizarea scopului legii, constatarea rezultatelor pozitive şi a abaterilor de la normele prescrise, precum şi stabilirea măsurilor pentru înlăturarea deficienţelor evidenţiate.

---

[1] A se vedea *A. Iorgovan*, op. cit., vol. II, 2005 p. 485; *V. Vedinaş*, op. cit., 2007, p. 126-127.

[2] Despre această formă de control, a se vedea *M. Enache*, Controlul parlamentar, Ed. Polirom, Iaşi, 1998.

[3] Autoarea *V. Vedinaş* distinge încă două grupe, alături de cele menţionate, şi anume: *un control exercitat de alte autorităţi publice decât cele care realizează prerogativele celor trei clasice puteri în stat* şi *un control politic* (op. cit., 2007, p. 127). Cu privire la acest subiect, a se vedea şi *I. Alexandru, I. Popescu-Slăniceanu, M. Cărăuşan, C.I. Enescu, D. Dincă*, op. cit., p. 307 şi urm.

În contextul actual al integrării României în Uniunea Europeană, administrației publice îi revin noi obligații a căror îndeplinire presupune și un control eficient. Astfel, după cum s-a arătat într-o opinie, implementarea într-o manieră corectă și uniformă a legislației europene în țara noastră implică accentuarea activităților de control administrativ, ceea ce semnifică o creștere reală a importanței acestui tip de control în punerea în practică a normelor comunitare și controlul administrativ al aplicării acestora[1]. Totodată, controlul administrativ se consideră a reprezenta unul din instrumentele administrative „ce se corelează organic imperativului consolidării statului de drept, dar și fenomenului integrării europene"[2].

Controlul administrativ poate fi organizat fie ca *o modalitate permanentă*, care intervine la o dată fixă, fie ca o *modalitate inopinată*.

În ce privește *tehnica controlului*, acesta poate să privească lucrări sau dosare cu documente înaintate de serviciile sau de funcționarii publici controlați ori poate fi efectuat din inițiativa organului de control pe loc și în mod neanunțat.

Controlul poate fi *unilateral sau contradictoriu*. În prima situație, cel care controlează prezintă pur și simplu rezultatele controlului pe care l-a întreprins, pe când în a doua situație cel controlat, după ce primește raportul controlorului, are dreptul de a-și prezenta punctele de vedere, în formă scrisă sau orală, în apărarea sa. Indiscutabil, ultima formă de control este preferabilă, fiind în acord cu textul constituțional al art. 24 alin. (1), care stabilește că dreptul la apărare este garantat și, în al doilea rând, cu transparența activității administrative, principiu de bază al activității administrative, care trebuie să-și găsească aplicarea și în cazul activității de control administrativ. Din acest punct de vedere, considerăm că doar controlul administrativ „contradictoriu" ar trebui să fie utilizat, renunțându-se la controlul administrativ „unilateral".

Controlul administrativ se prezintă, în principal, sub două forme: controlul administrativ intern și controlul administrativ extern[3].

§3. Controlul administrativ intern

426. Controlul administrativ intern sau „controlul intern" se realizează de către conducătorul autorității administrative asupra funcționarilor publici care fac parte din aceasta, de compartimente sau funcționari de decizie, asupra unor diviziuni structurale ori funcționari inferiori din cadrul aceleiași autorități administrative. Deci subiectul superior care controlează (subiectul activ) și cel controlat (subiectul pasiv) *fac parte din aceeași autoritate a administrației publice*. Între funcționarii publici care depind de un șef ierarhic există o anumită ierarhie. Funcționarii superiori de decizie verifică și controlează activitatea celor care le sunt subordonați,

[1] *C.C. Manda*, Controlul administrativ în spațiul juridic european, Ed. Lumina Lex, București, 2005, p. 255.

[2] *Idem*, p. 254.

[3] A se vedea *I. Iovănaș*, op. cit., p. 282.

atât din punct de vedere al legalității și oportunității, cât și al eficienței și legitimității acesteia[1].

Controlul intern se poate exercita fie de către șeful fiecărei structuri organizatorice a autorității sau instituției publice asupra activității funcționarilor publici din subordinea sa, fie de către conducătorul autorității sau a instituției publice asupra tuturor funcționarilor publici inclusiv a șefilor diferitelor compartimente[2].

Controlul intern se poate realiza fie din *oficiu*, fie la *cererea* sau *sesizarea* unei persoane fizice sau juridice, caz în care controlul se numește recurs grațios. Deci *recursul grațios este plângerea adresată de un particular, persoană fizică sau juridică, autorității administrative de la care emană actul administrativ prin care se solicită revocarea, modificarea sau revenirea asupra acestuia.* După cum s-a subliniat, recursul grațios are ca temei dreptul autorităților administrației publice de a reveni și retracta actele administrative dacă acestea au fost săvârșite fără respectarea dispozițiilor legale ori ele nu mai corespund intereselor sociale[3]. În situația în care autoritatea administrației publice constituie ultima treaptă a ierarhiei în cadrul sistemului, decizia prin care se soluționează recursul grațios are caracter definitiv, deoarece aceasta este singura cale de atac posibilă cu natură administrativă[4].

Strâns legat de controlul administrativ intern este *controlul financiar public intern*, care presupune întregul sistem de control intern din sectorul public, format din instrumentele de control ale autorităților publice[5]. Relativ recent, pentru controlul intern de natură financiară s-au adoptat o serie de reglementări, inclusiv un Cod al controlului intern, aprobat prin Ordinul nr. 946/2005 al ministrului finanțelor publice[6]. În acest cod se precizează de la bun început că *acquis*-ul comunitar în domeniul controlului este alcătuit, în mare măsură, din principii generale de bună practică, acceptate pe plan internațional și în Uniunea Europeană, iar modalitatea în care aceste principii se transpun în sistemele de management/control intern este specifică fiecărei țări, ținând cont de condițiile constituționale, administrative, legislative, culturale etc. În continuare, se mai precizează că prin funcția de control se constată abaterile rezultatelor de la obiective, se analizează cauzele care le-au determinat și se dispun măsurile corective sau preventive ce se impun.

---

[1] A se vedea *M.T. Oroveanu*, Tratat de drept administrativ, București, 1994, p. 142.

[2] A se vedea *M. Preda*, Curs de drept administrativ. Partea generală, Casa Editorială „Calistrat Hogaș", București, 1995, p. 148.

[3] A se vedea *C.G. Rarincescu*, Contenciosul administrativ român, Ed. Universala, Alcalay & Co., București, 1937, p. 109.

[4] *Ibidem.*

[5] În acest sens, a se vedea *M.Ș. Minea, C.Fl. Costaș*, Dreptul finanțelor publice, vol. I, Ed. Wolters Kluwer, București, 2008, p. 171.

[6] M. Of. nr. 675 din 28 iulie 2005.

§4. Controlul administrativ extern

427. Controlul administrativ extern sau „controlul extern" se înfăptuiește de către autorități sau funcționari de decizie din afara organelor controlate.

Controlul administrativ extern se prezintă sub mai multe forme: controlul administrativ ierarhic, tutela administrativă și controlul administrativ extern specializat[1].

428. Controlul administrativ ierarhic sau „controlul ierarhic" se efectuează de către autoritățile administrative ierarhic superioare asupra celor inferioare, în baza raportului de subordonare dintre ele, ori de câte ori este nevoie, fără a fi necesar să fie prevăzut în vreun text de lege. Spre pildă, controlul Guvernului asupra activității ministerelor și celorlalte organe centrale ale administrației publice de specialitate organizate în subordinea sa este un control ierarhic, deoarece se exercită de organul supraordonat asupra celor direct subordonate.

Controlul ierarhic se exercită de autorități ierarhic superioare celor subordonate, ceea ce îl deosebește de controlul intern, care se efectuează din interiorul aceleiași autorități sau instituții administrative.

Controlul ierarhic[2] se poate efectua fie din oficiu, acest gen de control reprezentând un element component al activității de conducere exercitate de superior asupra inferiorului, fie la cererea unei persoane fizice sau juridice, situație în care controlul se numește recurs ierarhic. Așadar, *recursul ierarhic este plângerea adresată de un particular autorității administrative superioare, prin care solicită să anuleze actul emis de autoritatea inferioară subordonată, care îi vatămă drepturile sau interesele, or să o determine pe aceasta să-și modifice actul sau să îndeplinească o anumită prestație*[3].

De regulă, recursul ierarhic, spre deosebire de controlul ierarhic, se exercită într-un *anumit termen* prevăzut de lege și pierderea lui de către persoana fizică sau juridică interesată antrenează neefectuarea controlului respectiv de către organul sesizat.

Controlul administrativ ierarhic prezintă o serie de avantaje față de controlul efectuat de instanțele judecătorești. În cadrul primului control *se verifică nu numai legalitatea, ci și oportunitatea actelor și măsurilor autorităților administrative*, pe când controlul instanțelor judecătorești *se mărginește la examinarea legalității actelor administrative.*

---

[1] Pe lângă aceste forme ale controlului administrativ extern, într-o opinie, se consideră că și *„controlul de supraveghere generală"* (a administrației publice de către Guvern) este tot o formă a acestui control (*A. Iorgovan*, op. cit., vol. II, 2005, p. 480).

[2] Caracteristicile controlului ierarhic au fost relevate cu ocazia examinării principiului centralizării administrative.

[3] A se vedea *C.G. Rarincescu*, op. cit., p. 110; *M.T. Oroveanu*, op. cit., p. 127.

Dintre *dezavantajele* controlului administrativ ierarhic menționăm că administrația, fiind judecător în propria cauză, va fi mai puțin dispusă să dea dreptate particularului[1].

429. Tutela administrativă[2] reprezintă controlul exercitat de către anumite organe ale administrației publice centrale asupra autorităților administrative descentralizate, în cazurile prevăzute expres de lege.

În statul unitar, cum este și cazul României, autorităților publice centrale le revine sarcina de a asigura realizarea omogenă a administrației locale, desigur, cu respectarea specificului și autonomiei locale. Acest obiectiv poate fi îndeplinit numai prin exercitarea controlului numit „tutelă administrativă", situație în care organul de control are prerogative mai restrânse decât în cadrul controlului administrativ ierarhic[3].

Fără a fi denumit tutelă administrativă, acest tip de control, cu referire exclusiv la prefect, a fost reglementat în Constituția din 1991, în forma inițială, și menținut în Constituția revizuită.

Pe de altă parte, controlul de legalitate realizat de prefect asupra actelor autorităților administrației publice locale, pe care le consideră nelegale, a fost prevăzut în Legea administrației publice locale nr. 69/1991, în forma republicată din 1996, în Legea administrației publice locale nr. 215/2001 și apoi în Legea nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului. Meritul consacrării legislative exprese a noțiunii de „tutelă administrativă" îi revine Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004.

430. Controlul administrativ extern specializat sau „controlul specializat" se exercită de către autorități ale administrației publice, instituții publice și organe special constituite prin lege, care au atribuții de control. Acest control se efectuează numai în cazurile expres prevăzute de lege, potrivit prescripțiilor acesteia, și se limitează la aspectele care se încadrează în specificul activității organului de control[4].

Folosind drept criteriu organul care efectuează controlul, acesta se poate clasifica în două categorii: controlul exercitat de diferite inspecții și inspectorate de stat sau de către unele poliții; controlul exercitat de organe special constituite pentru control[5].

431. Controlul înfăptuit de diferite inspecții și inspectorate de stat sau poliții. Pe plan central, de regulă, inspecțiile și inspectoratele de stat sunt organizate în

---

[1] Avantajele și dezavantajele semnalate referitoare la controlul administrativ ierarhic sunt valabile și pentru controlul administrativ intern.

[2] Unele aspecte ce privesc tutela administrativă au fost examinate când ne-am referit la principiul descentralizării administrative.

[3] Trăsăturile caracteristice ale tutelei administrative au fost subliniate cu ocazia abordării principiului descentralizării administrative. A se vedea și *V.I. Prisăcaru*, Tratat de drept administrativ român. Partea generală, București, 1993, p. 520-521.

[4] A se vedea *R.N. Petrescu*, Unele aprecieri privind evoluția viitoare a controlului administrativ, în Studia Universitatis Babeș-Bolyai, Iurisprudentia, nr. 1/1990, p. 41.

[5] A se vedea *A. Iorgovan*, op. cit., vol. II, 2005, p. 145.

cadrul ministerelor sau al altor organe centrale de specialitate ale administrației publice[1], ele fiind de o mare diversitate[2]. De exemplu, Inspecția Muncii, Inspecția Sanitară de Stat, Inspecția de Audit Public Intern, Inspecția Națională pentru Calitatea Semințelor, Inspectoratul de Poliție Sanitară Veterinară de Frontieră; Inspectoratul de Stat în Construcții etc.

Unele dintre inspecții și inspectorate sunt calificate organe de specialitate ale administrației publice centrale subordonate ministerelor. De exemplu, Inspecția Muncii este organ de specialitate al administrației publice centrale în subordinea Ministerului Muncii, Familiei și Protecției Sociale.

Anumite inspecții și inspectorate sunt organizate și pe plan teritorial. De pildă, inspecțiile teritoriale de stat pentru protecția muncii, inspecțiile teritoriale de stat pentru resurse minerale, inspectoratele teritoriale de muncă, inspectoratele județene în construcții.

Inspecțiile și inspectoratele de stat, centrale și teritoriale, se bucură de o anumită independență, absolut necesară, în raport cu structurile a căror activitate o controlează. De pildă, inspectorii de muncă sunt independenți față de orice schimbare guvernamentală și de orice influență neprevăzută din afară.

Inspecțiile și inspectoratele de stat, centrale și teritoriale, acționează în diverse domenii de activitate, de pildă, în domeniul sanitar, comercial, financiar, protecției muncii, securității muncii, disciplinei în urbanism și amenajării teritoriului etc.

Cât privește autoritățile ce poartă denumirea de poliție, de pildă, Poliția Vamală, Poliția Rutieră, Poliția Judiciară, Poliția Comunitară etc., remarcăm că organizarea și funcționarea lor, precum și atribuțiile stabilite de lege se aseamănă cu cele ale inspecțiilor și inspectoratelor de stat.

Obiectivele controlului extern specializat efectuat de inspecțiile și inspectoratele de stat organizate la nivel central sau teritorial. Principalele obiective ale acestui gen de control sunt:

– verificarea unui sau unor aspecte (relații de muncă, financiare, vamale, comerciale, sanitare, realizarea cerințelor esențiale ale construcțiilor și altele) ale activității organului, instituției, structurii controlate;

– verificarea legalității activității controlate (a actelor juridice și operațiunilor materiale tehnice) în cazurile prevăzute de reglementările legale și a oportunității.

Mijloacele specifice de care dispun și sancțiunile pe care le pot aplica cu ocazia exercitării controlului, când constată încălcări ale legii în domeniul respectiv, sunt prevăzute în actele normative care reglementează organizarea și funcționarea inspecțiilor și inspectoratelor de stat. De exemplu, ele pot suspenda actele și măsurile ilegale hotărâte de cei controlați sau chiar să oprească lucrările realizate

---

[1] În Franța, de pildă, în cadrul ministerelor se disting patru tipuri de inspecții, și anume: inspecții compuse din funcționarii care aparțin administrației active și se numesc *inspectori*; *inspecțiile generale*, care au mai ales atribuții consultative; *corpurile de inspecții* sau *de control administrativ* și *corpurile de inspecție tehnică* (a se vedea *A. Gruber*, La décentralisation et les institutions administratives, Armand Colin, Paris, 1986, p. 70).

[2] A se vedea și *G. Dupuis, M.-J. Guédon, P. Chrétien*, op. cit., p. 67.

în mod necorespunzător, au dreptul de a le da îndrumări obligatorii privind remedierea unora dintre deficiențele constatate, de a propune sau chiar de a le aplica sancțiuni administrative, inclusiv sancțiuni contravenționale în cazurile precizate de lege sau de actele normative emise în baza și pentru aplicarea legii[1].

Cu privire la măsurile luate de inspectori, doar în anumite acte normative se precizează, cu caracter de generalitate, căile de atac. De pildă, măsurile luate de inspectorii de muncă pot fi contestate pe căile judiciare sau administrative prevăzute de lege[2]. Față de modificările cuprinse în Constituția revizuită și dispozițiile conținute de Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, posibilitatea atacării lor în contenciosul administrativ[3] se impune, fără nicio rezervă.

432. Controlul exercitat de organe special constituite. Dintre aceste organe, ne vom referi la Curtea de Conturi, Garda Financiară și Garda de Mediu.

I. Controlul exercitat de Curtea de Conturi[4]

433. Scurt istoric. Controlul întrebuințării banului public a fost o preocupare constantă a legiuitorului modern. După cum s-a subliniat în literatura română de specialitate interbelică, „Un asemenea control menține cheltuielile statului în limitele strict legale, împiedecă risipa și dă încredere contribuabilului că sacrificiul său este făcut în interesul public (...)"[5]. Apare necesar ca o anumită autoritate să verifice, să controleze întrebuințarea banului public, în România această menire revenindu-i Curții de Conturi.

După modelul Franței, unde Curtea de Conturi a fost creată prin Legea din 16 septembrie 1807, în România, prin Legea din 24 ianuarie 1864 a fost înființată *Înalta Curte de Conturi*, caracterizată ca „organism independent de jurisdicție și ca organ auxiliar al Parlamentului, cu sarcina de a pregăti lucrările controlului legislativ"[6].

Curtea de Conturi a fost reglementată expres atât în Constituția din 1866, cât și în cea din 1923. Potrivit Constituției din 1923 și Legii de organizare a Înaltei Curți

---

[1] A se vedea și *I. Santai*, Drept administrativ și știința administrației, vol. III, Sibiu, 1994, p. 22. ,

[2] Legea nr. 108/1999 privind înființarea și organizarea Inspecției Muncii (republicată în M. Of. nr. 740 din 10 octombrie 2002).

[3] Încă sub imperiul Legii nr. 29/1990, am subscris opiniei prof. *A. Iorgovan*, potrivit căreia actele emise în exercitarea acestui control, de regulă, pot fi atacate în contenciosul administrativ (Tratat de drept administrativ, vol. II, Ed. All Beck, București, 2002, p. 461).

[4] Curtea de Conturi a fost înființată în Franța în anul 1807, iar în România în anul 1864, în timpul domnitorului Alexandru Ioan Cuza. Legea din 1929 de organizare a Înaltei Curți de Conturi, cu modificările ulterioare, a fost abrogată în anul 1948 (a se vedea *M.T. Oroveanu*, op. cit., p. 430-432).

[5] *A. Teodorescu*, Tratat de drept administrativ, vol. II, Ed. Marvan, București, 1935, p. 263.

[6] *M. Boulescu*, Curtea de Conturi – tradiție și actualitate, București, 1993, p. 16.

B.C.U. „M. EMINESCU" IAȘI

de Conturi din 1929, aceasta îndeplinea atribuții de control preventiv, control de gestiune și atribuții jurisdicționale.

Textul art. 86 din Constituția din 1938 este asemănător cu cel al Constituției din 1866, stabilind că „Pentru toată România există o singură Curte de Conturi".

Ca urmare a instaurării regimului socialist, prin Decretul nr. 352 din 30 noiembrie 1948 se abrogă Legea de organizare a Înaltei Curți de Conturi din 29 martie 1929, precum și dispozițiile din legile ce stabileau atribuțiile acesteia referitoare la jurisdicția și controlul gestionar[1].

Constituția din 1952 și cea din 1965 nu cuprindeau nicio referire la această instituție. După 1965, în practica statală din această perioadă, resimțindu-se necesitatea unui organ specializat în domeniul controlului financiar, prin Legea nr. 2/1973[2] s-a înființat Curtea Superioară de Control Financiar, ca organ al fostului Consiliu de Stat, cu atribuții de control financiar preventiv și ulterior, precum și cu atribuții jurisdicționale.

Curtea Superioară de Control Financiar a fost desființată prin Decretul Consiliului Frontului Salvării Naționale nr. 94/1990, care a abrogat Legea nr. 2/1973.

434. Reglementarea Curții de Conturi în Constituția din 1991. Adoptarea Legii nr. 94/1992 de organizare și funcționare a Curții de Conturi. După 1990, Curtea de Conturi, una dintre instituțiile tradiționale ale României, a fost reînființată prin art. 139 din Constituția din 1991 și, pe baza textului constituțional, a fost organizată prin Legea organică nr. 94/1992[3].

Articolul 139 alin. (1) din Constituție, înainte de revizuire, prevedea: „Curtea de Conturi exercită controlul asupra modului de formare, de administrare și de întrebuințare a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public. În condițiile legii, Curtea exercită și atribuții jurisdicționale".

Inițial, în textele Legii nr. 94/1992, Curtea de Conturi era considerată *„organul suprem de control financiar și de jurisdicție în domeniul financiar"*, iar potrivit Legii republicate în anul 2000, era caracterizată „instituția supremă de control financiar asupra modului de formare, administrare și de întrebuințare a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public. Se mai adăuga că, în condițiile Legii nr. 94/1992, Curtea exercită și atribuții jurisdicționale.

435. Opinii privind natura juridică a Curții de Conturi sub imperiul Constituției nerevizuite și a Legii nr. 94/1992. Pe baza reglementărilor constituționale și legale în materie, în literatura noastră de specialitate s-au susținut opinii diferite cu privire la natura juridică a Curții de Conturi.

Într-o primă opinie, Curtea de Conturi a fost considerată ca *un organ ce aparține puterii judecătorești*, colegiile și secțiile ei jurisdicționale fiind instanțe judecăto-

[1] *Idem*, p. 46.

[2] B. Of. nr. 44 din 30 martie 1973.

[3] Legea nr. 94/1992 a fost publicată în M. Of. nr. 224 din 9 septembrie 1992 și republicată în M. Of. nr. 116 din 16 martie 2000 și în M. Of. nr. 282 din 29 aprilie 2009.

reşti speciale, iar nu organe de jurisdicţie administrativă[1]. Astfel, s-a arătat că instanţele judecătoreşti sunt organe jurisdicţionale care includ, pe lângă instanţele judecătoreşti, Curtea Constituţională şi Curtea de Conturi[2].

Într-o a doua părere, Curtea de Conturi este *un organ administrativ care desfăşoară şi o jurisdicţie administrativă*[3], arătându-se că atribuţiile jurisdicţionale ale Curţii de Conturi sunt atribuţii jurisdicţionale administrative, iar organele de jurisdicţie din sistemul Curţii de Conturi funcţionează ca „organe cu activitate jurisdicţională"[4]. S-a arătat, întemeiat, că prin art. 139 din Constituţie, Curtea de Conturi a fost organizată ca organ de control al modului de formare, de administrare şi întrebuinţare a resurselor financiare ale statului şi, în general, al sectorului public şi că „Un asemenea control efectuat fără respectarea unei proceduri judiciare nu poate fi interpretat însă decât ca o activitate executivă"[5].

În ce ne priveşte, ne-am raliat la ultima opinie şi, plecând de la ideea că jurisdicţia Curţii de Conturi are o natură administrativă, am arătat că, din punctul de vedere al naturii juridice, ea trebuie socotită *o autoritate autonomă centrală*[6], care funcţionează pe lângă Parlament şi îşi desfăşoară activitatea *în mod independent*, prezentând anual Parlamentului *un raport* asupra conturilor de gestiune ale bugetului public naţional din bugetul expirat, cuprinzând şi neregulile constatate.

Această părere se regăseşte şi într-o decizie a Curţii Constituţionale, în care se precizează că „jurisdicţia financiară a instanţelor Curţii de Conturi este aceea a unui organ administrativ de jurisdicţie", care se află sub controlul jurisdicţional al instanţelor de contencios administrativ[7]. Pe aceeaşi linie de idei s-a pronunţat, ulterior, şi Curtea Supreme de Justiţie, şi anume Curtea de Conturi, ca instituţie a statului de drept, nu face parte nici din autoritatea legislativă şi nici din autoritatea judecătorească şi actele pe care le emite în exercitarea atribuţiilor stabilite de art. 139 din Constituţie şi de Legea nr. 94/1992 sunt acte administrativ-jurisdicţionale.

436. Reglementarea constituţională actuală. a) *Ca urmare a revizuirii Constituţiei din anul 2003*, Curtea de Conturi este reglementată în art. 140 alin. (1)-(6).

Potrivit alin. (1) al art. 140, „Curtea de Conturi exercită controlul asupra modului de formare, de administrare şi de întrebuinţare a resurselor financiare ale

---

[1] A se vedea *N. Cochinescu*, Jurisdicţia financiară din România, Bucureşti, 1996, p. 73-74.

[2] A se vedea *N. Cochinescu*, Natura juridică a Curţii de Conturi a României, în Dreptul nr. 6/1995, p. 52. În acelaşi sens, a se vedea *G. Vrabie*, op. cit., vol. II, 1999, p. 397.

[3] A se vedea *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. I, Biblioteca juridică Nemira, 1996, p. 375, nota 9. În acelaşi sens, a se vedea *Cr. Ionescu*, Drept constituţional şi instituţii politice, vol. II, 1997, p. 338; *T. Drăganu*, op. cit., vol. II, 1998, p. 333-335.

[4] A se vedea *D. Clocotici, V. Gheorghiu*, Natura juridică activităţilor jurisdicţionale specifice Curţii de Conturi. Rolul şi semnificaţia economico-juridică a acestor activităţi în cadrul realizării reformei şi a tranziţiei spre economia de piaţă, în R.D.C. nr. 5/1994, p. 44.

[5] *T. Drăganu*, op. cit., p. 334.

[6] A se vedea *R.N. Petrescu*, Drept administrativ, ediţie revăzută şi adăugită, Ed. Cordial Lex, Cluj-Napoca, 2001, p. 323.

[7] C.C., Decizia nr. 64 din 2 iunie 1994, în Culegere de decizii şi hotărâri, 1994, p. 253.

statului și ale sectorului public. În condițiile legii organice, litigiile rezultate din activitatea Curții de Conturi se soluționează de instanțele judecătorești specializate".

După cum se observă, Curtea de Conturi *nu mai are atribuții jurisdicționale*, ceea ce înseamnă că au fost desființate implicit și structurile Curții cu asemenea activități. Litigiile rezultate din activitatea sa se soluționează de instanțele judecătorești specializate. Renunțarea la atribuțiile jurisdicționale ale Curții de Conturi este explicată în doctrină prin noua concepție cu privire la *jurisdicțiile administrative*, care, potrivit art. 21 alin. (4) din Constituție, revizuită, devin *facultative și gratuite*, precum și prin noua optică referitoare la justiție și instanțele judecătorești, articolul 126 alin. (5) teza a II-a permițând crearea instanțelor judecătorești specializate în anumite materii[1].

În mod corect, s-a arătat că prin revizuirea Constituției, urmată de adoptarea O.U.G. nr. 117/2003, *funcția jurisdicțională a Curții de Conturi a încetat*, ceea ce „(...) nu poate avea o altă semnificație și consecință decât aceea că întreaga structură organizatorică și de reglementare corespunzătoare acestei funcții și-a pierdut valoarea și eficiența juridică, chiar dacă legiuitorul a omis să abroge expres prevederile inserate în Capitolul IV al Legii nr. 94/1992"[2].

Tot ca o noutate, potrivit art. 140 alin. (4) din Constituție, consilierii Curții de Conturi sunt numiți de Parlament pentru un mandat de 9 ani, care nu poate fi prelungit sau înnoit[3]. Membrii Curții de Conturi sunt *independenți în exercitarea mandatului lor* și *inamovibili pe toată durata acestuia*. Ei sunt supuși incompatibilităților prevăzute de lege pentru judecători.

Și conținutul alin. (5) al art. 140 din Constituție este nou, și anume Curtea de Conturi se înnoiește cu o treime din consilierii de conturi numiți de Parlament din 3 în 3 ani, în condițiile prevăzute de legea organică a Curții.

Revocarea membrilor Curții de Conturi se face de către Parlament, în cazurile și în condițiile prevăzute de lege, textul alin. (6) al art. 140 având și el caracter de noutate. După cum s-a observat în doctrină, deși alineatul menționat nu face trimitere la Legea organică a Curții de Conturi, din interpretarea sistematică a

---

[1] A se vedea *M. Constantinescu, I. Muraru, A. Iorgovan*, op. cit., 2003, p. 122; *A. Iorgovan*, în *M. Constantinescu, I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, op. cit., 2004, p. 140-141.

[2] *D.M. Tăbăltoc*, Probleme teoretice și practice apărute în urma învestirii instanțelor judecătorești cu soluționarea litigiilor rezultate din activitatea Curții de Conturi, în Dreptul nr. 3/2005, p. 167.

[3] Avându-se în vedere faptul că prin hotărâri succesive, mai ales din anul 2008, Parlamentul României a prelungit mandatul consilierilor Curții de Conturi, într-o opinie se consideră că o asemenea măsură, de prelungire a mandatului consilierilor Curții de Conturi prin hotărâre a Parlamentului României, încalcă flagrant prevederile art. 140 alin. (4) din Constituție, precum și ale art. 56 alin. (1) din Legea nr. 94/1992, republicată. Se mai susține că această hotărâre nu intră în categoria actelor legislative sustrase controlului judecătoresc pe calea contenciosului administrativ, ci este un act administrativ de autoritate (a se vedea *G.C. Frențiu*, Nelegalitatea prelungirii mandatului consilierilor Curții de Conturi a României prin hotărâre a Parlamentului, în Dreptul nr. 12/2008, p. 104-105.

art. 140 se deduce că este vorba de cazurile și condițiile precizate în legea de organizare și funcționare a Curții de Conturi[1].

Față de versiunea Constituției din 1991, au rămas nemodificate alin. (2) și (3) ale art. 140, astfel primul stabilește obligația Curții de a prezenta anual Parlamentului un raport asupra conturilor de gestiune ale bugetului public național din exercițiul bugetar expirat, cuprinzând și neregulile constatate, iar al doilea stipulează că, la cererea Camerei Deputaților sau a Senatului, Curtea de Conturi controlează modul de gestionare a resurselor publice și raportează despre cele constatate.

437. Reglementarea legală actuală. Ca urmare a modificării fundamentale a reglementării constituționale prin Legea de revizuire, o nouă reglementare a Curții de Conturi se impunea cât mai grabnic, ceea ce s-a realizat prin adoptarea O.U.G. nr. 43/2006 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi[2], care, în ultimul articol stipula că la data intrării în vigoare a acesteia se abrogă Legea nr. 94/1992, cu modificările și completările ulterioare[3]. La aproape o lună de zile, Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 544 din 24 iunie 2006[4], a admis excepția de neconstituționalitate ridicată direct de Avocatul Poporului, în temeiul art. 146 lit. d) teza a II-a din Constituție, și a constatat că O.U.G. nr. 46/2006 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi *este neconstituțională*[5].

Ca urmare a declarării neconstituționalității ordonanței, *reglementarea legală a Curții de Conturi redevine Legea nr. 94/1992.*

Prin *Legea nr. 217/2008* pentru modificarea și completarea Legii nr. 94/1992, s-a reușit, din multe puncte de vedere, să se pună de acord prevederile acesteia cu textele constituționale revizuite și cu legislația europeană.

---

[1] *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, op. cit., p. 312.

[2] M. Of. nr. 525 din 19 iunie 2006. În expunerea de motive se arată, printre altele, întârzierea adoptării legii organice a Curții de Conturi care să reflecte modificările constituționale din octombrie 2003, semnalizată în zona de atenție (steag galben) în Raportul de monitorizare al Comisiei Europene din 16 mai 2006, precum și semnalarea în cadrul acestui raport a calității scăzute a activității de audit și recomandarea unor eforturi suplimentare pentru instruirea personalului Curții de Conturi la toate nivelurile și finalizarea revizuirii metodologiei de audit.

[3] În general, prevederile acestei ordonanțe de urgență se caracterizau prin modernitate și punerea de acord a reglementării române a Curții de Conturi cu cele europene. Potrivit acestei ordonanțe de urgență, Curtea de Conturi era definită ca autoritatea publică a statului care exercită auditul extern în sectorul public în calitate de instituție supremă de audit.

[4] C.C., Decizia nr. 544/2006, în M. Of. nr. 568 din 30 iunie 2006.

[5] Astfel, Curtea Constituțională, în Decizia nr. 544/2006, a arătat că „Prin rolul său, Curtea de Conturi face parte din instituțiile fundamentale ale statului, activitatea sa fiind indispensabilă asigurării suportului financiar al funcționării tuturor organelor statului. Natura Curții de Conturi este deopotrivă subliniată de statutul constituțional al acesteia, ca și de faptul că organizarea și funcționarea sa, adică regimul său juridic, se reglementează, potrivit art. 73 alin. (3) lit. l) din Constituție, prin lege organică"[5]. În continuare, se mai reține că reglementarea Curții de Conturi prin ordonanță de urgență a Guvernului contravine prevederilor art. 115 alin. (6) din Constituție, conform cărora ordonanțele de urgență „nu pot afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului".

În temeiul art. IV din Legea nr. 217/2008, recent, Legea nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a fost republicată. Așadar, sediul materiei îl constituie Legea nr. 94/1992, republicată în 2009.

În cele ce urmează, vom aborda numai unele aspecte referitoare la Curtea de Conturi și controlul pe care îl realizează, deoarece și alte discipline juridice, cum este dreptul finanțelor publice, se ocupă de această autoritate publică.

438. Dispoziții generale. a) Potrivit art. 1 alin. (1) din Legea nr. 94/1992, republicată, *Curtea de Conturi exercită controlul* asupra modului de formare, de administrare și de întrebuințare a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public. Termenul „control" semnifică activitatea prin care se verifică și se urmărește modul de respectare a legii privind constituirea, administrarea și utilizarea fondurilor publice[1]. Funcția de control a Curții de Conturi se realizează prin *proceduri de audit public extern* prevăzute în standardele proprii de audit, elaborate în conformitate cu standardele de audit internaționale general acceptate.

O precizare importantă este cuprinsă în art. 1 alin. (3) din lege, și anume Curtea de Conturi *își desfășoară activitatea în mod autonom*, în conformitate cu dispozițiile prevăzute în Constituție și în Legea nr. 94/1992, și reprezintă România în calitatea sa de instituție supremă de audit în organizațiile internaționale ale acestor instituții.

În unitățile administrativ-teritoriale, funcțiile Curții de Conturi se exercită prin *camerele de conturi județene și a municipiului București*, structuri fără personalitate juridică, cu sediul în orașele reședință de județ și în municipiul București.

Potrivit art. 1 alin. (4), *litigiile rezultate din activitatea Curții de Conturi* se soluționează de *instanțele judecătorești specializate*.

b) *Curtea de Conturi decide autonom* asupra programului său de activitate. Astfel, controalele Curții de Conturi se inițiază din oficiu și nu pot fi oprite decât de Parlament și numai în cazul depășirii competențelor stabilite prin lege.

Hotărârile Camerei Deputaților sau ale Senatului, prin care se cere Curții de Conturi efectuarea unor controale, în limitele competențelor sale, *sunt obligatorii*. Nicio altă autoritate publică nu o mai poate obliga[2].

Totodată, Curtea de Conturi *prezintă anual Parlamentului un raport*[3] asupra conturilor de gestiune ale bugetului general consolidat din exercițiul bugetar expirat, cuprinzând și neregulile constatate.

La cererea Camerei Deputaților sau a Senatului, Curtea de Conturi controlează modul de gestionare a resurselor publice și *raportează* cele constatate. Pe de altă parte, *ori de câte ori consideră necesar*, Curtea de Conturi *înaintează Parlamentului* și, prin camerele de conturi județene și a municipiului București, consiliilor locale,

---

[1] Articolul 2 lit. a) din Legea nr. 94/1992, republicată. În continuare, în art. 2 este stabilită semnificația și altor termeni și expresii.

[2] Articolul 3 alin. (3) din Legea nr. 94/1992, republicată.

[3] Raportul anual al Curții de Conturi se publică în Monitorul Oficial al României, Partea a III-a.

județene și al municipiului București, *rapoarte* în domeniile în care este competentă.

439. Natura juridică a Curții de Conturi potrivit reglementărilor Constituției revizuite și Legii nr. 94/1992, republicată. Ca urmare a modificărilor produse în reglementarea Curții de Conturi prin revizuirea Constituției, în doctrină s-a arătat că aceasta devine o instituție mult mai importantă „(...) noua reglementare definind-o în sfera autorităților exclusive de control, ca și Curtea Constituțională și Avocatul Poporului, în sfera autorităților autonome, care nu intră în rândul vreuneia din cele trei puteri – legislativă, executivă și judecătorească –, dar contribuie la funcționarea și echilibrul acestora"[1].

Numai parțial putem fi de acord cu cele de mai sus. Astfel, dacă în mod evident Curtea de Conturi are atribuții exclusive de control și este, într-adevăr, o autoritate autonomă care își stabilește și desfășoară activitatea în mod independent, nu împărtășim susținerea că ea nu ar face parte din una dintre cele trei puteri ale statului[2].

În ce ne privește, Curtea de Conturi este *o autoritate centrală autonomă* care face parte din *administrația publică de specialitate*. Ne aflăm în prezența unei autorități administrative autonome înființate cu respectarea art. 116 alin. (2) din Constituție, republicată, care stipulează că alte organe de specialitate se pot organiza în subordinea Guvernului ori a ministerelor *sau ca autorități administrative autonome*, respectiv a art. 117 alin. (3), potrivit căruia *autorități administrative autonome se pot înființa prin lege organică*. De altfel, atribuțiile și, în general, activitatea Curții de Conturi sunt de *natură administrativă sau administrativ-financiară*, având ca obiectiv realizarea *controlului asupra modului de formare, de administrare și de întrebuințare a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public*.

Pe de altă parte, reglementarea constituțională din art. 140 alin. (1), în sensul că, în condițiile legii organice, litigiile rezultate din activitatea Curții de Conturi se soluționează de instanțele judecătorești specializate, este o altă dovadă a naturii administrative a acesteia.

Această susținere este întărită și de modificările și completările recente aduse prin Legea nr. 217/2008, potrivit cărora Curtea de Conturi își desfășoară activitatea în mod autonom, decide în mod autonom asupra programului său de activitate, prezintă un raport anual Parlamentului, membrii Curții de Conturi sunt numiți de către Parlament etc.

Totuși, apreciem că, *de lege ferenda*, ar trebui inserat un text în cadrul Legii nr. 94/1992 de organizare și funcționare a Curții de Conturi, în sensul că aceasta este *„o autoritate administrativă autonomă"*, așa cum exista o asemenea prevedere expresă în O.U.G. nr. 43/2006, declarată neconstituțională.

---

[1] *M. Constantinescu, I. Muraru, A. Iorgovan*, op. cit., 2003, p. 122.

[2] A se vedea *R.N. Petrescu*, Impactul reglementărilor constituționale și legale asupra naturii juridice a Curții de Conturi, în Administrația publică și buna guvernare, Chișinău, 2008, p. 54-56.

440. Aspecte ale organizării și funcționării Curții de Conturi. Plenul Curții de Conturi se compune din 18 membri, numiți, în condițiile legii, de Parlament, care sunt consilieri de conturi. În structura Curții de Conturi sunt incluse departamente, camerele de conturi județene și a municipiului București și un secretariat general.

Conducerea Curții de Conturi se exercită de plenul acesteia, iar conducerea executivă se exercită de președinte, ajutat de 2 vicepreședinți, care sunt consilieri de conturi[1]. Președintele Curții de Conturi conduce ședințele plenului; în lipsa președintelui, un vicepreședinte va prezida ședințele.

La ședințele plenului Curții de Conturi pot participa secretarul general, precum și, în calitate de invitați, specialiști cu înaltă pregătire în domeniile de activitate ce intră în competența Curții. Președintele Curții de Conturi conduce ședințele plenului, iar în lipsa acestuia, un vicepreședinte va prezida ședințele.

O dispoziție importantă referitoare la luarea deciziilor este cuprinsă în art. 9 alin. (4), și anume președintele Curții de Conturi și ceilalți membri ai acesteia sunt *independenți* în exercitarea atribuțiilor și în luarea deciziilor și respectă *principiile conducerii colective, publicității și transparenței.*

441. Competența și atribuțiile Curții de Conturi. Potrivit art. 21 alin. (1), Curtea de Conturi își exercită *funcția de control* asupra modului de formare, de administrare și de întrebuințare a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public, furnizând Parlamentului, respectiv unităților administrativ-teritoriale rapoarte privind utilizarea și administrarea acestora, în conformitate cu principiile legalității, regularității, economicității și eficienței.

În cadrul competențelor prevăzute la art. 21, Curtea de Conturi își exercită atribuțiile specifice asupra următoarelor categorii de entități publice: statul și unitățile administrativ-teritoriale în calitate de persoane juridice de drept public, cu serviciile și instituțiile lor publice, autonome sau nu; Banca Națională a României; regiile autonome; societățile comerciale la care statul, unitățile administrativ-teritoriale, instituțiile publice sau regiile autonome dețin, singure sau împreună, integral sau mai mult de jumătate din capitalul social; organismele autonome de asigurări sociale sau de altă natură, care gestionează bunuri, valori sau fonduri, într-un regim legal obligatoriu, în condițiile în care prin lege sau statutele lor se prevede acest lucru[2].

În condițiile art. 24, Curtea de Conturi poate hotărî efectuarea de controale și la alte persoane decât cele menționate mai sus.

Controlul execuției bugetelor Camerelor Deputaților, Senatului, Administrației Prezidențiale, Guvernului, Înaltei Curți de Casație și Justiție, Curții Constituționale, Consiliului Legislativ și Avocatului Poporului *se exercită exclusiv de Curtea de Conturi*[3].

---

[1] Articolul 9 din Legea nr. 94/1992, republicată.
[2] Articolul 23 din Legea nr. 94/1992, republicată.
[3] Articolul 25 alin. (1) din Legea nr. 94/1992, republicată.

Curtea de Conturi efectuează auditul financiar asupra următoarelor conturi de execuție:

– contul general anual de execuție a bugetului de stat;

– contul anual de execuție a bugetului asigurărilor sociale de stat;

– conturile anuale de execuție a fondurilor speciale;

– conturile anuale de execuție a bugetelor locale, ale municipiului București, ale județelor, ale sectoarelor municipiului București, ale municipiilor, orașelor și comunelor;

– contul anual de execuție a bugetului trezoreriei statului;

– conturile anuale de execuție a bugetelor instituțiilor publice autonome etc.[1]

Prin verificările la persoanele prevăzute la art. 23 și art. 24, Curtea de Conturi urmărește în principal:

– exactitatea și realitatea situațiilor financiare, așa cum sunt stabilite în reglementările contabile în vigoare;

– evaluarea sistemelor de management și control la autoritățile cu sarcini privind urmărirea obligațiilor financiare către bugete sau alte fonduri publice stabilite prin lege, ale persoanelor juridice sau fizice;

– utilizarea fondurilor alocate de la buget sau din alte fonduri speciale, conform destinației stabilite;

– calitatea gestiunii economico-financiare;

– economicitatea, eficacitatea și eficiența utilizării fondurilor publice[2].

În baza constatărilor sale, Curtea de Conturi poate lua o serie de măsuri, și anume: *suspendarea aplicării măsurilor* care contravin reglementărilor legale din domeniul financiar, contabil și fiscal; *blocarea fondurilor bugetare sau speciale*, atunci când constată utilizarea nelegală sau ineficientă a acestora; *înlăturarea neregulilor constatate* în activitatea financiar-contabilă sau fiscală controlată.

442. Aspecte privind Autoritatea de Audit[3]. O serie de *texte* introduse prin Legea nr. 217/2008 au ca obiect *Autoritatea de Audit*, atribuțiile acesteia, conducerea etc. Astfel, Autoritatea de Audit este calificată ca un organism independent din punct de vedere operațional față de Curtea de Conturi și față de celelalte autorități responsabile cu gestionarea și implementarea fondurilor comunitare nerambursabile, cu sediul în municipiul București[4]. În teritoriu, Autoritatea de Audit are

[1] Articolul 26 din Legea nr. 94/1992, republicată.

[2] Articolul 29 alin. (1) din Legea nr. 94/1992, republicată.

[3] În art. 12 din Legea nr. 94/1992, republicată, se precizează că, în vederea îndeplinirii unor obligații în domeniul auditului extern, ce revin României în calitate de membru al Uniunii Europene, este organizată și funcționează Autoritatea de audit pentru fondurile nerambursabile de preaderare acordate României de Uniunea Europeană prin programele PHARE, ISPA, și SAPARD, pentru fondurile structurale și de coeziune, pentru Fondul European pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală, pentru Fondul European de pescuit, precum și pentru fondurile ce vor fi acordate în perioada postaderare, denumită în continuare Autoritatea de audit, care are atribuții și proceduri de lucru proprii.

[4] Articolul 14[1] din Legea nr. 94/1992.

structuri regionale organizate în județele în care își desfășoară acivitatea agenții, autorități de management și/sau organisme intermediare care gestionează fondurile comunitare.

Autoritatea de Audit este *singura autoritate națională competentă* să efectueze audit public extern, în conformitate cu legislația comunitară și națională, asupra fondurilor prevăzute la art. 12.

443. Elemente de drept comparat. În unele țări europene, de exemplu, Franța, Luxemburg sau Italia, Curtea de Conturi este considerată o jurisdicție administrativă.

În ce privește Curtea de Conturi Europeană, nu găsim vreo precizare expresă despre natura sa juridică. Misiunea Curții de Conturi Europene este de a asigura auditul independent asupra modului de formare și de utilizare a fondurilor Uniunii Europene și de a evalua, astfel, modul în care instituțiile europene își îndeplinesc aceste atribuții.

Înființarea Curții de Conturi Europene a urmat același raționament și a coincis cu două evenimente deosebit de importante: extinderea puterilor Parlamentului în domeniul controlului bugetar și finanțarea integrală a bugetului Uniunii Europene prin resurse proprii[1].

În final, despre controlul bugetului Uniunii Europene dorim să subliniem că se prezintă sub trei forme: controlul intern în interiorul fiecărei instituții, controlul extern efectuat de Curtea de Conturi Europeană și o procedură de descărcare de gestiune acordată de Parlamentul European.

II. Garda Financiară

444. Garda Financiară se organizează ca instituție publică de control, cu personalitate juridică, în subordinea Ministerului Finanțelor Publice, finanțată de la bugetul de stat[2].

Garda Financiară exercită *controlul operativ și inopinat*, cu excepția controlului fiscal, *privind prevenirea, descoperirea și combaterea oricăror acte și fapte din domeniul economic, financiar și vamal care au ca efect evaziunea și frauda fiscală.*

Garda Financiară se organizează și funcționează pe întreg teritoriul țării prin *Comisariatul general, comisariatele regionale și Comisariatul municipiului București*, ale căror competențe teritoriale și sedii se stabilesc prin hotărâre a Guvernului.

---

[1] A se vedea http://www.eca.europa.eu/eca/presentation/eca_presentation_history_ro.htm, consultat în 20 octombrie 2008.

[2] Actele normative în baza cărora funcționează în prezent Garda Financiară sunt O.U.G. nr. 91/2003 (publicată în M. Of. nr. 712 din 13 octombrie 2003, aprobată prin Legea nr. 132/2004, publicată în M. Of. nr. 28 aprilie 2004), cu modificările ulterioare, și H.G. nr. 533/2007 privind organizarea și funcționarea Gărzii Financiare (M. Of. nr. 407 din 18 iunie 2007), modificată și completată prin H.G. nr. 111/2009 (M. Of. nr. 126 din 2 martie 2009).

Garda Financiară *coordonează, îndrumă şi controlează activitatea tuturor comisariatelor* prin intermediul Comisariatului general şi *desfăşoară acţiuni operative pe întreg teritoriul ţării.*

La solicitarea Gărzii Financiare, Ministerul Administraţiei şi Internelor asigura personalul necesar pentru asigurarea protecţiei şi siguranţei operaţiunilor desfăşurate de comisarii Gărzii Financiare în realizarea actului de control. Personalul necesar se asigură din carul subunităţilor specializate de intervenţie rapidă ale poliţiei[1].

Garda Financiară este condusă de un *comisar general*, numit prin ordin de ministrului finanţelor publice. Structura organizatorică a Gărzii Financiare[2], numărul de posturi, normele generale şi speciale de dotare, însemnele distinctive şi modelele de uniformă se stabilesc prin hotărâre a Guvernului.

Garda Financiară poate, *la solicitarea procurorului*, să efectueze *constatări* cu privire la faptele care constituie încălcări ale dispoziţiilor şi obligaţiilor a căror respectare o controlează, întocmind *procese-verbale care constituie mijloace de probă*[3] potrivit legii.

445. Atribuţiile Gărzii Financiare. În vederea realizării atribuţiilor sale, pentru combaterea actelor şi faptelor de evaziune şi fraudă fiscală, Garda Financiară efectuează *controlul operativ* şi *inopinat* cu privire la:

– respectarea actelor normative în scopul prevenirii, descoperirii şi combaterii oricăror acte şi fapte interzise de lege;

– respectarea normelor de comerţ, urmărind prevenirea, depistarea şi înlăturarea operaţiunilor ilicite;

– modul de producere, depozitare, circulaţie şi valorificare a bunurilor, în toate locurile şi spaţiile în care se desfăşoară activitatea agenţilor economici;

– participarea, în colaborare cu organele de specialitate ale altor ministere şi instituţii specializate, la acţiuni de depistare şi combatere a activităţilor ilicite care generează fenomene de evaziune şi fraudă fiscală[4].

În exercitarea atribuţiilor proprii, Garda Financiară încheie *acte de control operativ şi inopinat*, care sunt *acte administrative*[5], constată prin *proces-verbal contravenţiile săvârşite şi aplică amenzile legale.* Împotriva procesului-verbal de constatare şi sancţionare a contravenţiei se poate formula plângere potrivit O.G. nr. 2/2001.

---

[1] Articolul 3 alin. (2) din O.U.G. nr. 91/2003.

[2] Regulamentul de organizare şi funcţionare stabileşte competenţele şi atribuţiile personalului care ocupă funcţii publice de conducere şi de execuţie, precum şi ale personalului contractual şi se aprobă prin ordin al ministrului finanţelor publice.

[3] Articolul 4 alin. (1^1), alineat introdus prin O.U.G. nr. 190/2005 pentru realizarea unor măsuri necesare în procesul de integrare europeană (M. Of. nr. 1179 din 28 decembrie 2005).

[4] Articolul 4 din O.U.G. nr. 91/2003.

[5] În acest sens, a se vedea şi *M.Şt. Minea, C.Fl. Costaş*, op. cit., vol. I, 2008, p. 185.

446. Drepturile specifice, obligațiile și răspunderea personalului Gărzii Financiare sunt stabilite detaliat în art. 7 din O.U.G. nr. 91/2003. Astfel, comisarii Gărzii Financiare sunt în drept:

– să efectueze controale în spațiile în care se produc, se depozitează sau se comercializează bunuri ori se desfășoară activități ce cad sub incidența actelor normative în vigoare cu privire la prevenirea, descoperirea și combaterea oricăror acte și fapte care sunt interzise de acestea;

– să verifice respectarea reglementărilor legale privind circulația mărfurilor pe drumurile publice, în porturi, căi ferate și fluviale, aeroporturi, zone libere etc.;

– să verifice legalitatea activităților desfășurate, existența și autenticitatea documentelor justificative în activitățile de producție și prestări de servicii ori pe timpul transportului, depozitării și comercializării bunurilor și să aplice sigilii pentru asigurarea integrității bunurilor;

– să dispună măsuri cu privire la confiscarea, în condițiile legii, a bunurilor a căror fabricație, depozitare, transport sau desfacere este ilicită, precum și a veniturilor realizate din activități comerciale sau prestări de servicii nelegale și să ridice documentele financiar-contabile și de altă natură care pot servi la dovedirea contravențiilor sau, după caz, a infracțiunilor;

– să constate contravențiile și să aplice sancțiunile corespunzătoare, potrivit competențelor prevăzute de lege;

– să oprească mijloacele de transport, în condițiile legii, pentru verificarea documentelor de însoțire a bunurilor și persoanelor transportate etc.

Potrivit art. 9 alin. (1), funcțiile utilizate de Garda Financiară în realizarea atribuțiilor stabilite de lege sunt funcții publice specifice și funcții publice contractuale. Comisarii sunt *funcționari publici cu statut special*, ale căror drepturi și îndatoriri specifice de serviciu se stabilesc prin Statutul comisarului Gărzii Financiare, aprobat prin lege. În exercitarea atribuțiilor de serviciu, comisarii Gărzii Financiare sunt învestiți cu exercițiul autorității publice și beneficiază de protecție, potrivit legii.

447. Răspunderea personalului Gărzii Financiare[1] este cea prevăzută de O.G. nr. 92/2003 privind Codul de procedură fiscală, republicată, Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată, și de Legea nr. 53/2003 – Codul muncii, cu modificările ulterioare.

În final, menționăm că Garda Financiară cooperează cu organele cu atribuții similare din alte state, pe baza tratatelor internaționale la care România este parte sau pe bază de reciprocitate, precum și cu organismele de combatere a fraudei din cadrul Uniunii Europene, în cauzele de interes comun, potrivit protocoalelor încheiate în acest sens.

[1] Articolul 10 alin. (2) din O.U.G. nr. 91/2003.

III. Garda Națională de Mediu

448. Garda Națională de Mediu este instituție publică de inspecție și control, cu statut specific, care funcționează ca organ de specialitate al administrației publice centrale, cu personalitate juridică, finanțată integral de la bugetul statului, în subordinea Autorității Publice Centrale pentru Protecția Mediului[1].

Garda Națională de Mediu este un *corp specializat de inspecție si control*, iar comisarii sunt funcționari publici cu statut specific, care pot lua masuri de sancționare, de suspendare/sistare a activității ca urmare a poluării și deteriorării mediului sau pentru nerespectarea condițiilor impuse prin actele de reglementare și a măsurilor stabilite în notele de constatare și în rapoartele de inspecție și control.

449. Garda Națională de Mediu este responsabilă de asigurarea controlului implementării efective, profesioniste, uniforme și integrate a politicii Guvernului, de aplicarea legislației naționale armonizate cu cea comunitară *în domeniul protecției mediului.*

Totodată, are atribuții în aplicarea politicii Guvernului în materia prevenirii, constatării și sancționării încălcării prevederilor legale privind protecția mediului, inclusiv a nerespectării reglementărilor prevăzute în legile specifice domeniului controlului poluării industriale și managementului riscului, substanțelor și preparatelor periculoase, biodiversității și ariilor naturale protejate, fondului de mediu și altor domenii prevăzute de legislația specifică în vigoare[2].

Garda Națională de Mediu îndeplinește un rol activ pentru *asigurarea securității mediului* prin acțiuni de prevenire a riscurilor și limitarea amenințărilor de ordin ecologic, respectiv poluarea resurselor de apă, a aerului, diminuarea fertilității solului, poluarea transfrontalieră și altele.

Pentru identificarea amenințărilor și riscurilor la adresa securității ecologice, Garda Națională de Mediu *dezvoltă cooperarea transfrontalieră* la toate nivelurile, în scopul adoptării masurilor comune privind prevenirea și diminuarea impactului în cazul accidentelor majore și situațiilor excepționale, precum și informarea și atragerea publicului în rezolvarea problemelor ce țin de amenințările securității ecologice.

Garda Națională de Mediu participă activ împreună cu celelalte autorități ale statului, după caz, la *educarea populației pentru o protecție activă și responsabilă a mediului*, desfășoară activități de informare, consiliere și educare a cetățenilor, editează publicații de specialitate în domeniul protecției mediului.

În exercitarea atribuțiilor sale, Garda Națională de Mediu cooperează cu autoritățile administrației publice centrale și locale, cu instituțiile publice, cu reprezentați ai societății civile, cu persoane juridice și fizice, în limitele legii, și își desfășoară activitatea în mod independent sau în colaborare și cooperare cu acestea, pe

---

[1] Articolul 1 din H.G. nr. 112/2009 privind organizarea si funcționarea Gărzii Naționale de Mediu (M. Of. nr. 121 din 27 februarie 2009).

[2] Articolul 2 alin. (2) din H.G. nr. 112/2009.

baza protocoalelor încheiate. Garda Națională de Mediu cooperează cu instituții din alte state cu atribuții similare, pe baza tratatelor internaționale la care România este parte, a protocoalelor încheiate sau pe bază de reciprocitate, precum și cu organisme internaționale de drept public și privat din cadrul Uniunii Europene în cauzele de interes comun sau în ceea ce privește derularea proiectelor/programelor internaționale.

450. Din punct de vedere organizatoric, Garda Națională de Mediu este condusă *de un comisar general, cu rang de secretar de stat, numit prin decizie a primului-ministru*, la propunerea Autorității Publice Centrale pentru Protecția Mediului. În exercitarea atribuțiilor ce îi revin, Comisarul general *emite decizii*, aprobă *instrucțiuni, regulamente, norme de lucru și proceduri* pentru personalul Gărzii Naționale de Mediu.

Garda Națională de Mediu are sediul în municipiul București, sediu în care funcționează aparatul central al acesteia, denumit *Comisariat general.*

Garda Națională de Mediu are *în subordine 8 comisariate regionale* organizate ca direcții generale, instituții cu personalitate juridică, a căror structură organizatorică include în total *41 comisariate județene și Comisariatul municipiului București.* Acestea sunt *instituții fără personalitate juridică* în cadrul comisariatelor regionale de care aparțin.

Comisarii din cadrul comisariatelor regionale au atribuții de inspecție și control, precum și de constatare și sancționare a contravențiilor în domeniul de activitate pe întreg teritoriul regiunii, respectiv pe teritoriul fiecărui comisariat județean din structura sa.

Comisarii din cadrul comisariatelor județene, al municipiului București și al Rezervației Biosferei „Delta Dunării" au atribuții de inspecție și control, precum și de constatare și sancționare a contravențiilor în domeniul de activitate, pe teritoriul județului în care funcționează, al municipiului București, respectiv pe teritoriul Rezervației Biosferei „Delta Dunării".

451. Atribuțiile principale ale Gărzii Naționale de Mediu sunt stabilite în art. 14 alin. (1) din H.G. nr. 112/2009. Ele sunt numeroase și au un conținut foarte variat, unele sunt *atribuții generale*, iar *altele specifice.* Acestea din urmă se exercită în domeniul controlului poluării; în domeniul substanțelor și preparatelor periculoase; în domeniul controlului biodiversității și ariilor naturale protejate.

Potrivit art. 17 alin. (1) din H.G. nr. 112/2009, comisarii Gărzii Naționale de Mediu, în exercitarea atribuțiilor proprii, încheie *acte de control operativ și inopinat, constată prin proces-verbal contravențiile săvârșite și aplică sancțiunile legale.* Împotriva procesului-verbal de constatare și sancționare a contravențiilor se poate formula plângere potrivit prevederilor legale în vigoare.

În final, dorim să mai subliniem că personalul Gărzii Naționale de Mediu beneficiază de protecția legii și este apărat de orice ingerință sau amestec în activitatea sa de natură să îi influențeze libertatea de apreciere, de execuție, de decizie sau de control.

Capitolul al II-lea.
Contenciosul administrativ

Secţiunea 1. Noţiuni generale privind contenciosul administrativ

§1. Definiţia contenciosului administrativ

452. Preliminarii. Într-un stat întemeiat pe ordinea de drept, instituţia contenciosului administrativ reprezintă forma democratică de reparare a încălcărilor legii săvârşite de către organele şi autorităţile administrative, de limitare a puterii arbitrare a acestora, de asigurare a drepturilor individuale ale administraţilor.

Autorităţile administrative aplică normele de drept la numeroase cazuri concrete, individuale, situaţii în care se poate aduce atingere drepturilor celor administraţi. Cel vătămat într-un drept al său ori într-un interes legitim trebuie să aibă posibilitatea de a se adresa unor organe specializate, prevăzute de lege şi în condiţiile legii, pentru a i se repara prejudiciul suferit şi a se restabili ordinea de drept încălcată.

Înfiinţarea organelor de contencios administrativ se justifică şi prin faptul că, de multe ori, organul emitent sau cel ierarhic superior nu înlătură pe căile specifice ale recursului graţios sau ierarhic actele administrative emise cu încălcarea regulilor de drept, prin care cei administraţi sunt vătămaţi în drepturile lor ori în interesele legitime. Pe de altă parte, dacă este adevărat că recursul administrativ graţios şi cel ierarhic sunt mai avantajoase pentru cei vătămaţi în drepturile lor sau în interesele legitime, printr-un act administrativ, în vederea obţinerii satisfacţiei legale, uneori, aceste căi nu sunt suficiente pentru ocrotirea eficace a drepturilor şi intereselor cetăţenilor[1]. „De aceea, statul de drept impune cu necesitate luarea unor măsuri complementare, având ca obiect instituirea unui control jurisdicţionalizat al legalităţii activităţii executive"[2].

Aşadar, contenciosul administrativ[3] apare ca o formă juridică de apărare a particularilor – persoane fizice şi persoane juridice – împotriva abuzurilor administraţiei publice.

---

[1] A se vedea *T. Drăganu*, Introducere în teoria şi practica statului de drept, 1992, p. 156.

[2] *Ibidem*.

[3] Termenul „contencios" derivă din cuvântul latin *contendo, contendere*, care evocă ideea unei confruntări prin luptă, fiind vorba de o dispută dintre două părţi cu interese contrarii (a se vedea *V. Vedinaş*, op. cit., 2007, p. 135).

453. Înțelesul noțiunii de contencios administrativ în literatura românească de specialitate din perioada interbelică. În principal, contenciosul administrativ a fost conceput din două puncte de vedere: primul organic și formal și al doilea material.

a) *Din punct de vedere organic și formal*, prin contencios administrativ se înțelegea totalitatea litigiilor de competența tribunalelor sau a justiției administrative[1]. Acest înțeles a fost socotit, pe drept cuvânt, nesatisfăcător, deoarece nu toate statele aveau jurisdicție administrativă, iar, pe de altă parte, trebuia să se recurgă, totuși, la un criteriu obiectiv, care să departajeze din mulțimea litigiilor de tot felul, pe cele care întruneau anumite caractere specifice, urmând să fie date spre soluționare în competența tribunalelor administrative.

b) *Din punct de vedere material*, în definirea contenciosului administrativ s-au avut în vedere persoanele între care are loc litigiul și regulile juridice aplicabile în soluționarea acestuia, independent de natura organului competent să exercite atribuții de contencios administrativ. Astfel, contenciosul administrativ a fost definit ca *„Totalitatea litigiilor născute între particulari și administrațiile publice cu ocazia organizării și funcționării serviciilor publice și în care sunt puse în cauză reguli, principii și situațiuni juridice aparținând dreptului public"*[2]. Incontestabil, înțelegerea contenciosului administrativ prin prisma criteriului material oferă o definire mult mai riguroasă și exactă a acestuia.

454. Înțelesul noțiunii de contencios administrativ perioada de aplicare a Legii nr. 29/1990. Potrivit unei opinii, *în sens larg*, contenciosul administrativ cuprinde toate litigiile juridice dintre administrația publică și cei administrați[3]. Conform altei păreri, prin contencios administrativ *în sens larg* se înțeleg formele de control al legalității actelor administrative exercitat, la cererea celor care se consideră vătămați în drepturile lor, de către instanțele judecătorești de contencios administrativ, de instanțele judecătorești de drept comun sau de organe administrative de jurisdicție specială[4].

În sens restrâns, termenul de contencios administrativ se referă numai la acele litigii juridice în care organele administrației publice folosesc regimul juridic administrativ în baza competenței pe care le-o conferă legea[5].

---

[1] Pentru critica acestui punct de vedere, a se vedea *C.G. Rarincescu*, Contenciosul administrativ român, Ed. Universala Alcalay & Co., București, 1937, p. 31.

[2] *Idem*, p. 33. Într-o altă opinie din perioada interbelică, contenciosului administrativ i s-a dat un înțeles și mai larg, și anume în cadrul acestuia erau incluse nu numai litigiile în care una din părți era administrația, ci și litigiile de drept public între doi particulari cu privire la legalitatea unor situații juridice obiective sau subiective, garantate de dreptul administrativ, care erau judecate de instanțele de drept comun (*E.D. Tarangul*, Tratat de drept administrativ român, p. 548-549).

[3] A se vedea *Al. Negoiță*, Contenciosul administrativ român și elemente de drept administrativ, 1992, p. 79.

[4] A se vedea *V.I. Prisăcaru*, Contenciosul administrativ român, Ed. All, București, 1994, p. 3.

[5] A se vedea *Al. Negoiță*, op. cit., p. 79.

Totodată, despre *accepțiunea restrânsă* a contenciosului administrativ se mai arată că are un *sens organic*, ce se referă la natura organelor de jurisdicție competente să soluționeze litigiile juridice, și un *sens material*, care evidențiază natura litigiilor juridice pe care le cuprinde acest contencios și regimul juridic care se aplică în rezolvarea lor, dreptul comun sau regimul juridic administrativ[1].

Unele definiții ale contenciosului administrativ au în vedere ansamblul litigiilor născute cu ocazia exercitării activității executive, deosebite de alte litigii, iar alte definiții concep această instituție ca totalitatea regulilor de drept potrivit cărora sunt soluționate de organele competente ale statului litigiile juridice care pun în cauză acte ale administrației de stat[2].

455. Contenciosul administrativ în lumina Constituției, revizuite. Definiția contenciosului administrativ dată de către Legea nr. 544/2004. Articolul 52 alin. (1) din Constituție, republicată, prevede că *persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului și repararea pagubei.*

Potrivit art. 52 alin. (2), *condițiile și limitele exercitării acestui drept se stabilesc prin lege organică.*

După cum se observă, acest articol, la fel ca fostul art. 48, nu se referă în mod expres la contenciosul administrativ. În schimb, în art. 126 alin. (6) din Constituție, republicată, sintagma contencios administrativ este stipulată expres. Conform textului, controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, *pe calea contenciosului administrativ*, este garantat, cu excepția celor care privesc raporturile cu Parlamentul, precum și a actelor de comandament cu caracter militar. *Instanțele de contencios administrativ* sunt competente să soluționeze cererile persoanelor vătămate prin ordonanțe sau, după caz, prin dispoziții din ordonanțe declarate neconstituționale.

În prezent, *sediul materiei* pentru instituția contenciosului administrativ îl reprezintă *Legea contenciosului administrativ nr. 544/2004*, cu modificările ulterioare. Noua lege definește ea însăși termenul de contencios administrativ, și anume *„activitatea de soluționare de către instanțele de contencios administrativ competente potrivit legii organice a litigiilor în care cel puțin una din părți este o autoritate publică, iar conflictul s-a născut fie din emiterea sau încheierea, după caz, a unui act administrativ, în sensul prezentei legi, fie din nesoluționarea în termenul legal*

---

[1] *Ibidem.*

[2] Cu privire la cele două tipuri de definiții, a se vedea *T. Drăganu*, op. cit., p. 168-169. În ce ne privește, apreciam că, *de lege lata*, contenciosul administrativ este format din totalitatea litigiilor dintre autoritățile publice, majoritatea fiind autorități ale administrației publice și administrați, prin aplicarea unor reguli speciale aparținând dreptului public, litigii care se soluționează de instanțele judecătorești, secțiile de contencios administrativ (a se vedea *R.N. Petrescu*, Drept administrativ, 2004, p. 366).

ori din refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim".

Apreciem că definiția are în vedere accepțiunea restrânsă[1] a contenciosului administrativ, incluzând atât sensul organic, cât și pe cel material, deoarece are în vedere atât instanțele competente să soluționeze litigiile, cât și elemente specifice litigiilor din care este alcătuit.

În ce ne privește, prin contencios administrativ înțelegem *totalitatea litigiilor dintre autoritățile publice și cei administrați, vătămați în drepturile lor sau interesele legitime prin aplicarea unor reguli speciale aparținând dreptului public, litigii care se soluționează de instanțele de contencios administrativ.*

§2. Principalele forme de contencios administrativ

456. Clasificarea tradițională are în vedere, în principal, prerogativele judecătorului[2], adică *constatările* pe care acesta le face, după natura conflictului juridic dedus judecății și rezolvat prin actul jurisdicțional[3]. Astfel, din punct de vedere al actului de voință al instanței de contencios administrativ, concretizat în hotărârea prin care se soluționează litigiul dedus judecății, contenciosul administrativ se prezintă sub două forme: *contenciosul administrativ de anulare sau contenciosul de anulare* și *contenciosul administrativ de plină jurisdicție sau contenciosul de plină jurisdicție*[4].

Contenciosul de anulare se caracterizează prin dreptul instanței de contencios administrativ de a hotărî anularea actului administrativ atacat pentru motivul emiterii acestuia cu încălcarea legii, fără a se putea pronunța asupra despăgubirilor, problema reparării daunelor urmând să fie soluționată de instanțele de drept comun.

Contenciosul de plină jurisdicție se caracterizează prin dreptul instanțelor de contencios administrativ de a anula actul administrativ atacat, de a obliga autoritatea administrativă să emită un act administrativ sau alt înscris, precum și de a o obliga la despăgubiri.

În doctrina franceză, unii autori[5] au în vedere încă două tipuri de contencios:

– *contenciosul de interpretare* sau de apreciere a legalității, în care judecătorul are doar dreptul de a constata validitatea unui act;

– *contenciosul de represiune*, care se caracterizează prin dreptul judecătorului de a aplica o pedeapsă.

---

[1] În acest sens, a se vedea și *D.C. Dragoș*, Legea contenciosului administrativ, comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2005, p. 9.

[2] A se vedea *G. Peiser*, Contentieux administratif, Dalloz, Paris, 1999, p. 132.

[3] A se vedea *C.G. Rarincescu*, op. cit., p. 35.

[4] Cu privire la cele două forme ale contenciosului administrativ și deosebirile dintre ele, a se vedea *C.G. Rarincescu*, op. cit., p. 36-37; *J. Rivero. J. Waline*, op. cit., 2002, p. 204.

[5] A se vedea *Ch. Debbasch*, op. cit., 2002, p. 784-785.

O a doua clasificare are în vedere natura problemei pe care se întemeiază acțiunea[1], și anume *contenciosul subiectiv*, respectiv *contenciosul obiectiv*.

Contenciosul subiectiv există atunci când solicitarea reclamantului adresată prin acțiune instanței judecătorești are în vedere încălcarea dreptului său subiectiv ori a interesului legitim. Prin decizia sa, judecătorul nu se limitează a pronunța anularea actului ilegal, ci poate ordona și alte măsuri, după cum se arăta în doctrina română interbelică, și anume recunoașterea de drepturi subiective, restituiri, reintegrări, despăgubiri și eventual reformarea unui act[2].

Ne aflăm în prezența unui *contencios obiectiv* atunci când prin acțiune se solicită să se constate că starea de legalitate este vătămată de un act al administrației, ca atare, judecătorul, prin constatarea pe care o face în actul său, rezolvă o chestiune de violare a dreptului obiectiv, *indiferent de situația juridică a reclamantului*. Constatând neconcordanța actului cu starea de legalitate, *va pronunța anularea actului*[3].

Într-o opinie, deosebirile dintre cele două forme de contencios sunt sintetizate, pertinent, astfel: „(...) contenciosul subiectiv tinde să asigure respectarea unor drepturi recunoscute de lege unor persoane fizice sau juridice, pe când contenciosul obiectiv urmărește să apere stricta respectare a legalității, abstracție făcând de situația juridică a părții vătămate prin actul administrativ ilegal. Contenciosul subiectiv pune în cauză interese individuale, pe când contenciosul obiectiv urmărește apărarea ordinii de drept"[4].

§3. Privire asupra contenciosului administrativ în dreptul comparat

457. În unele state[5], exemplul tipic fiind Franța, rațiuni de ordin politic și istoric au determinat înființarea *tribunalelor administrative*, ca organe de jurisdicție, separate atât de puterea judecătorească de drept comun, cât și de administrația activă, specializate în judecarea litigiilor de natură administrativă, pe baza regimului juridic administrativ[6]. Astfel, în această țară, în prima jumătate a secolului al XIX-lea, se considera că separația puterilor nu ar permite ca administrația să fie judecată de puterea judecătorească[7]. Până la Revoluția din 1789, s-a aplicat *siste-*

---

[1] A se vedea *G. Peiser*, op. cit., p. 132; *R. Chapus*, Droit du contentieux administratif, 12e éd., Montchrestien, Paris, 2006, p. 204.

[2] *C.G. Rarincescu*, op. cit., p. 36.

[3] *Ibidem*.

[4] *T. Drăganu*, Liberul acces la justiție, Ed. Lumina Lex, București, 2003, p. 141. A se vedea și *A. Trăilescu*, Studiu comparativ asupra formelor contenciosului administrativ, în Dreptul nr. 3/2006, p. 110 și urm.

[5] Cu privire la controlul jurisdicțional asupra administrației publice în țări ale Uniunii Europene, a se vedea *D. Apostol Tofan*, Instituții administrative europene, p. 218- 228.

[6] A se vedea *G. Vedel*, Droit administratif, Presses Universitaires de France, Paris, 1968, p. 65.

[7] A se vedea *T. Drăganu*, op. cit., p. 165.

mul administratorului judecător, adică chiar unele organe administrative erau învestite cu soluționarea litigiilor dintre administrație și particulari.

În a doua jumătate a secolului a XIX-lea, această concepție a suferit modificări, în sensul că actele administrative de autoritate au fost sustrase competenței instanțelor judiciare, acestea având o competență deplină în privința actelor de gestiune, indiferent de părțile între care au intervenit.

Într-o a treia etapă, s-a impus punctul de vedere potrivit căruia tot ce privește organizarea și funcționarea serviciilor publice propriu-zise, fie că administrația procedează pe cale de autoritate, fie pe cale de contracte, este de competența *tribunalelor administrative*[1], numai activitățile private ale administrației revenind instanțelor judecătorești[2]. Această modalitate de soluționare a litigiilor dintre administrație și particulari se mai numește *sistemul francez al instanțelor specializate de contencios administrativ*, al tribunalelor administrative, în frunte cu Consiliul de Stat, instanță supremă de contencios administrativ[3].

În Belgia, Grecia, Italia și alte țări, există instanțe de contencios administrativ care formează un sistem propriu alături de sistemul instanțelor judecătorești. De pildă, în Belgia, contenciosul pentru exces de putere este de competența Secției administrative a Consiliului de Stat, în schimb, contenciosul de plină jurisdicție al actelor administrative este de competența tribunalelor ordinare[4].

În Italia, coexistă sistemul dualist al contenciosului administrativ, în sensul că litigiile dintre administrația publică și cetățeni sunt atribuite spre soluționare atât jurisdicției ordinare, cât și jurisdicției administrative.

În Spania, instanțele de contencios administrativ fac parte din sistemul instanțelor judecătorești, acesta fiind format din tribunale civile, tribunale penale, tribunale administrative și tribunale sociale[5].

În alte țări europene, de exemplu, Danemarca sau Norvegia, în principal, instanțele judecătorești de drept comun au dreptul de a controla legalitatea actelor autorităților administrative publice[6]. Este vorba de *sistemul anglo-saxon*, în care litigiile dintre administrație și cetățeni se soluționează de instanțele de drept comun.

Susținătorii tribunalelor administrative le consideră pe acestea mai competente în judecarea contenciosului administrativ, deoarece sunt separate atât de puterea judiciară de drept comun, cât și de administrația activă, sunt specializate în proble-

---

[1] Printr-o Lege din 31 decembrie 1987 privind reforma contenciosului administrativ (care a intrat în vigoare la 1 ianuarie 1989) au fost instituite trei grade de jurisdicție administrativă: tribunalele administrative interdepartamentale, curțile administrative de apel și Consiliul de Stat[1]. Acesta din urmă funcționează ca instanță de apel împotriva unor jurisdicții administrative, ca instanță de casare a hotărârilor tribunalelor administrative ori, uneori, ca instanță de fond în anumite materii (*V.I. Prisăcaru*, op. cit., p. 9).

[2] *Ibidem*.

[3] A se vedea *A. Iorgovan*, op. cit., vol. II, 2005, p. 469; *V. Vedinaș*, op. cit., 2007, p. 136.

[4] *V.I. Prisăcaru*, op. cit., p. 10, precum și autorul citat la nota 1.

[5] *Idem*, p. 18 și autorul citat la nota 1.

[6] *V.I. Prisăcaru*, op. cit., p. 21.

mele de drept administrativ, sunt mai la curent cu nevoile şi viaţa administrativă, constituie un instrument mai puternic de protejare a particularilor şi de restabilire a legalităţii[1].

Este incontestabil că sistemul francez al tribunalelor administrative a înregistrat rezultate satisfăcătoare, dacă nu chiar bune. Cu toate acestea, după cum s-a subliniat, în sistemul francez mai există portiţe prin care administraţia activă poate influenţa activitatea Consiliului de Stat şi a tribunalelor administrative subordonate lui, după cum nu a putut nici să elimine din fundamentarea hotărârilor orice considerente de oportunitate[2].

Susţinătorii atribuirii contenciosului de drept administrativ instanţelor judecătoreşti de drept comun sau unor secţii specializate de contencios administrativ din cadrul acestora au arătat că instanţele judecătoreşti au o organizare mai veche, mai puternică şi dispun de o independenţă mai mare în judecăţile lor, putându-se asigura o protejare mai puternică a drepturilor individuale[3].

După cum s-a putut observa, chiar în statele în care este organizată o justiţie administrativă, o parte dintre litigiile dintre administraţia publică şi particulari rămâne atribuită instanţelor judecătoreşti ordinare. Stabilirea litigiilor care sunt de competenţa tribunalelor administrative şi care sunt de competenţa instanţelor ordinare de drept comun se efectuează după criterii care, în general, depind de dreptul pozitiv al fiecărui stat ori se are în vedere distincţia dintre litigiile de drept public şi litigiile de drept privat, după cum se aplică în cauză reguli de drept public sau de drept privat.

458. Într-o părere recentă, se susţine că în Europa sunt utilizate *trei criterii pentru determinarea competenţei jurisdicţiilor administrative*: primul este aplicabilitatea dreptului administrativ, al doilea este contestarea unei decizii administrative individuale şi al treilea este dovedirea unui simplu interes[4].

Cât priveşte primul criteriu, atribuirea litigiilor de natură administrativă jurisdicţiilor administrative se aplică în ţările în care specificul dreptului administrativ impune ca raporturile autorităţilor administrative cu persoanele private să fie supuse unui regim derogatoriu (spre exemplu, Franţa, Spania, Portugalia)[5].

Referitor la al doilea criteriu, se arată că jurisdicţiilor administrative le este atribuit numai contenciosul deciziilor administrative individuale, nu şi contenciosul responsabilităţii administraţiei, considerându-se că despăgubirile pentru daune materiale şi morale rămân în competenţa tribunalelor civile (Germania, Austria,

---

[1] A se vedea *C.G. Rarincescu*, op. cit., p. 51.
[2] A se vedea *T. Drăganu*, op. cit., 1992, p. 167.
[3] *Idem*, p. 49.
[4] Cu privire la aceste criterii, a se vedea *M. Fromont*, op. cit., p. 139.
[5] *Idem*, p. 139-144.

Elveția[1] și Țările de Jos)[2]. Totodată, în Germania, Austria, Elveția, contractele administrative rămân în competența tribunalelor civile.

Abordându-se cel de-al treilea criteriu, se au în vedere statele care au suferit influența liberalismului englez din secolul al XIX-lea, cum este, în principal, cazul Belgiei și Italiei. Astfel, judecătorul civil și-a păstrat competența pentru litigiile întemeiate pe un drept subiectiv și noului judecător administrativ i s-a încredințat misiunea de a soluționa litigiile în care reclamantul dovedea doar vătămarea unui interes de către administrație. Acest sistem nu și-a dovedit eficiența în practică, de aceea în decursul anilor i-au fost aduse o serie de modificări și derogări, atât în Belgia, cât și în Italia[3].

Mai reținem situația *Marii Britanii*, unde orice judecător civil poate soluționa litigiile de contencios administrativ. Totuși, trebuie menționat că în ultimii 25 de ani, dreptul britanic a evoluat considerabil. Astfel, judecătorii au contribuit la nașterea unui „drept administrativ", care cuprinde reguli derogatorii față de cele de drept comun, observație valabilă și pentru alte țări care fac parte din grupa britanică, cum sunt Irlanda, Danemarca și Norvegia[4].

Secțiunea a 2-a. Evoluția instituției contenciosului administrativ în România

§1. Principalele reglementări din dreptul român referitoare la contenciosul administrativ

459. Prezentarea soluției la care s-a oprit legiuitorul actual cu privire la instituția contenciosului administrativ implică, în prealabil, scurte referiri la evoluția contenciosului administrativ în țara noastră.

Într-o primă perioadă (1864-1866), s-a adoptat și la noi în țară sistemul francez al tribunalelor administrative, și anume s-a înființat un Consiliu de Stat ca organ consultativ al Guvernului, care avea, printre alte atribuții, și unele de contencios administrativ. La vremea respectivă, Consiliul de Stat nu era un adevărat tribunal, ci o instituție intermediară între administrația consultativă și tribunalele administrative[5]. Întrucât, în România, Consiliul de Stat s-a dovedit în prea mare măsură aservit influențelor guvernamentale, la scurt timp s-a renunțat la acest organ[6].

---

[1] Totuși, recent, Elveția recunoaște competența Tribunalului Administrativ Federal în problema răspunderii administrației federale.

[2] A se vedea *M. Fromont*, op. cit., p. 144-148.

[3] *Idem*, p. 149 și urm.

[4] *M. Fromont*, op. cit., p. 154.

[5] A se vedea *E.D. Tarangul*, op. cit., p. 558.

[6] A se vedea *T. Drăganu*, op. cit., 1992, p. 168.

460. A doua perioadă (1866-1905) se caracterizează prin desființarea Consiliului de Stat și atribuirea contenciosului administrativ instanțelor judecătorești ordinare. Constituția din 1866 nu cuprindea reglementări exprese despre contenciosul administrativ, dar preciza că se desființează Consiliul de Stat și atribuțiile acestuia vor fi repartizate printr-o lege ordinară.

Despre această prevedere a Constituției din 1866, în literatura noastră de specialitate dintre cele două războaie mondiale se arăta: „Constituantul român, desființând Consiliul de Stat, dovedește același spirit de ostilitate față de tribunalele administrative, fără ca totuși de nicăieri să rezulte intenția lui de a deferi contenciosul administrativ tribunalelor judiciare. Totuși, manifestarea ideilor juridice de la acea epocă din țara noastră ne dovedește în mod neîndoielnic existența unei convingeri categorice că tribunalele ordinare sunt chemate în mod firesc a judeca litigiile dintre particulari și administrațiune"[1].

În aplicarea acestei prevederi constituționale a fost elaborată Legea din 12 iulie 1866 care a atribuit competența contencioasă a Consiliului de Stat tribunalelor de drept comun.

Sub imperiul acestei legi, numai în litigiile referitoare la acte de gestiune tribunalele aveau capacitatea deplină de a judeca, în schimb, în procesele privitoare la acte administrative de autoritate, aveau o competență redusă, limitată la aprecierea pe cale indirectă a legalității actului și la judecarea cererii de despăgubiri civile împotriva administrației publice, fără a cuprinde și anularea actului[2]. Această etapă a contenciosului administrativ a fost caracterizată drept „civilistă", deoarece statul era declarat responsabil în baza prezumției de culpă a patronilor, ceea ce însemna că se aplicau principiile răspunderii delictuale sau cvasi-delictuale din Codul civil[3]. Totuși, Curtea de Casație începe să se îndepărteze de noțiunea restrictivă de culpă subiectivă ca fundament al responsabilității statului, admițând că acesta răspunde „nu numai când nu i se impută nimănui în mod precis vreo culpă sau ilegalitate, dar chiar când dauna produsă particularului este comisă de stat în exercițiul unei activități normale și legale, dar care cauzează particularilor prejudicii speciale și excepționale".

Tot în această perioadă se înființează unele comisii cu atribuții jurisdicționale în materie fiscală, de pensii etc.

Pe măsura amplificării și diversificării activităților administrative, precum și a conștientizării celor administrați de drepturile pe care le au și de obligațiile corelative ale autorităților administrative de a le repara prejudiciile produse, au apărut tot mai dese solicitări în sensul înființării unui sistem larg și complet al contenciosului administrativ, care să asigure o protecție mai eficientă a celor administrați.

461. A treia perioadă (1905-1923) a început odată cu adoptarea *Legii din 1 iulie 1905*. Aceasta a reprezentat un act important în realizarea unui contencios admi-

[1] *C.G. Rarincescu*, op. cit., p. 30.
[2] *Idem*, p. 81.
[3] *C.G. Rarincescu*, op. cit., p. 85.

nistrativ modern, prevederile sale urmărind complinirea lipsurilor acestei instituții în vigoare până la acea dată.

Principalele trăsături ale sistemului contenciosului administrativ introdus prin dispozițiile Legii din 1 iulie 1905 erau următoarele: în primul rând, judecarea litigiilor de contencios administrativ aparținea tot *puterii judecătorești*, însă nu tuturor instanțelor, ci *numai Secției a III-a a Curții de Casație*. Această secție nu avea o competență generală în materie, ci una redusă și limitată la materiile arătate în cuprinsul legii. Astfel, era competentă să judece acțiunile împotriva unor categorii de acte administrative indicate de lege; în al doilea rând, s-a dat dreptul celor administrați să atace pe baza unei acțiuni principale și directe actele administrative ilegale și să ceară pronunțarea anulării lor; în al treilea rând, obligația de despăgubire figura pentru prima dată într-un text de lege, chiar dacă asemenea acțiuni ce decurgeau din acte administrative se judecau de către tribunalele ordinare[1].

Legiuitorul din 1905 a urmărit înființarea unui *contencios de anulare*, întemeiat pe vătămarea unor drepturi subiective, adică judecătorul putea hotărî anularea actului administrativ de autoritate sau confirmarea lui[2].

Legea din 25 martie 1910 a desființat sistemul conceput de cea din 1905, fără să mai recunoască Secției a III-a a Curții de Casație atribuții de contencios administrativ, iar cauzele cu această natură se soluționau din nou de către instanțele de drept comun, dar fără a le atribui dreptul de anulare a actelor administrative ilegale, revenindu-se la situația anterioară Legii din 1905. Competența stabilită prin această lege nu a durat decât doi ani.

Prin *Legea pentru reorganizarea Curții de Casație din 17 februarie 1912* s-au menținut atribuțiile de contencios administrativ ale tribunalelor de drept comun, așa cum existau în sistemele anterioare. Legea a redus însă contenciosul de legalitate reglementat în dispozițiile Legii din 1905 *numai la un contencios de constatare a legalității, și nu de anulare a actului ilegal.*

Curtea de Casație, Secțiunea a III-a, nu mai era învestită cu dreptul de a anula actul ilegal, ci putea doar să-l declare ilegal și să invite autoritatea administrativă să satisfacă cererea, să desființeze sau să modifice actul care vatămă dreptul particularului.

462. A patra perioadă (1923-1948) în evoluția contenciosului administrativ român este marcată de adoptarea Constituției din 1923 și apoi de Legea pentru contenciosul administrativ din 23 decembrie 1925.

a) *Prin Constituția din 1923*, contenciosul administrativ a devenit o instituție de ordin constituțional. În art. 107 alin. (2) din această Constituție se prevedea expres: „Contenciosul administrativ este în căderea puterii judecătorești, potrivit legii speciale". Prin această dispoziție constituțională, *instituția contenciosului administrativ a fost dată în competența instanțelor judecătorești*, Constituția din 1923 dovedindu-se refractară înființării tribunalelor administrative. Dispoziția menționată se înscrie pe

[1] *Idem*, op. cit., p. 89.

[2] A se vedea *C.G. Rarincescu*, op. cit., p. 91; *V.I. Prisăcaru*, op. cit., p. 33.

linia celorlalte legi elaborate de-a lungul anilor, care au încredințat contenciosul administrativ instanțelor judecătorești, creându-se o tradiție juridică în acest sens, așa încât, sub acest aspect, textul Constituției nu a adus vreo inovație[1]. Treptat, au luat naștere o serie de jurisdicții administrative speciale, învestite cu o competență limitată la un anumit serviciu public sau la activitatea unei anumite autorități publice. După cum se subliniază în literatura noastră de specialitate, „Existența acestor jurisdicții speciale administrative nu aducea însă atingere principiului unității justiției, dat fiind că, potrivit art. 103 din Constituția din 1923, dreptul de recurs în casare era de ordin constituțional"[2]. Puterea judecătorească nu avea competența de a judeca actele de guvernământ și actele de comandament militar, aceste excepții restrânse ca număr fiind prevăzute tot în Constituția din 1923[3].

b) Pe baza Constituției din 1923 a fost adoptată *Legea pentru contenciosul administrativ din decembrie 1925, care a reprezentat cea mai importantă reformă în domeniu.* Legea menționată a învestit curțile de apel din circumscripția în care domiciliază reclamantul cu competența de a judeca cererile de contencios administrativ, iar hotărârile pronunțate de acestea erau supuse recursului fostei Curți de Casație.

Potrivit art. 1 din Legea pentru contenciosul administrativ din 1925, oricine se pretindea vătămat în drepturile sale printr-un act administrativ de autoritate făcut cu încălcarea legilor și a regulamentelor sau prin reaua-voință a autorităților administrative de a rezolva cererea privitoare la un drept putea face cerere pentru recunoașterea dreptului său la instanțele judecătorești competente, arătate în cuprinsul legii.

Rezultă clar că a fost abandonată soluția anterioară de a se apela la o instanță unică (Curtea de Casație, ce avea organizată o secție de contencios administrativ), mergându-se pe ideea descentralizării și a recunoașterii dreptului fiecărei curți de apel de a judeca litigii referitoare la legalitatea actelor administrative și acordarea de despăgubiri.

Legea din 1925 a făcut distincție între actele administrative de autoritate și cele de gestiune. Astfel, curțile de apel erau competente să anuleze actele administrative de autoritate, putând acorda și despăgubiri particularilor pentru daunele cauzate printr-un asemenea act sau prin refuzul administrației de a rezolva o cerere privitoare la un drept; actele de gestiune au rămas în competența instanțelor de drept comun, care aplicau regulile dreptului privat[4].

Contenciosul reglementat prin Legea din 1925 era un contencios subiectiv, adică reclamantul trebuia să invoce lezarea unui drept subiectiv. Totodată, era un contencios de plină jurisdicție, adică cel care se considera lezat în drepturile sale

[1] A se vedea *C.G. Rarincescu*, op. cit., p. 99.
[2] *T. Drăganu*, op. cit., 1992, p. 163.
[3] A se vedea și *Al. Negoiță*, op. cit., p. 81.
[4] A se vedea *T. Drăganu*, op. cit., 1992, p. 162-163.

putea cere anularea actului, putea invoca ilegalitatea actului pe cale de excepție și putea pretinde despăgubiri[1].

După adoptarea Constituției din 1938, în sistemul de organizare a contenciosului administrativ român mai trebuie menționate *Curțile administrative* organizate ca instanțe jurisdicționale cu competență specială, care cenzurau numai legalitatea actelor emise de organele administrației locale[2].

Deși Constituțiile din 1938 și cea din 1923 au dat contenciosul administrativ în competența instanțelor judecătorești, s-au păstrat și jurisdicțiile administrative.

463. A cincea etapă începe odată cu emiterea Decretului nr. 128 din 8 iulie 1948, care a abrogat Legea din 1925 pentru contenciosul administrativ și cea de organizare a Curților administrative și care a durat până la adoptarea Legii nr. 1/1967.

Potrivit acestui decret și art. 120 C. proc. civ., instanțele judecătorești aveau competența de a verifica pe cale de acțiune legalitatea actelor administrative individuale, numai atunci când prevederi legale exprese le autorizau să o exercite[3].

Referitor la competența instanțelor judecătorești de a verifica pe cale de excepție legalitatea actelor administrative, practica noastră judiciară a admis punctul de vedere potrivit căruia instanțele judecătorești nu puteau să verifice pe această cale legalitatea actelor administrative individuale decât în situațiile în care o lege specială le autoriza, fie explicit, fie implicit, să procedeze astfel[4].

464. După aproape 20 de ani, Constituția din 1965, prin prevederile art. 96 alin. (3), a transformat competența excepțională a tribunalelor de a se pronunța asupra legalității actelor administrative într-o competență generală, obișnuită, fără a fi însă exclusivă în această materie.

Totodată, Constituția din 1965 a condiționat aplicarea prevederilor menționate de adoptarea ulterioară a unei legi ordinare, ceea ce s-a înfăptuit prin Legea nr. 1/1967[5], conform căreia competența soluționării cererilor celor vătămați în drepturile lor printr-un act administrativ ilegal era încredințată tot instanțelor judecătorești de drept comun.

În art. 1 din lege se prevedea că cel vătămat într-un drept al său printr-un act administrativ ilegal putea cere instanței judecătorești competente, în condițiile legii, anularea actului sau obligarea organului administrativ chemat în judecată să ia măsura corespunzătoare pentru înlăturarea încălcării dreptului său, precum și repararea pagubei.

---

[1] A se vedea *I. Iovănaș*, Caracteristicile generale ale contenciosului administrativ, în Studia Universitatis Babeș-Bolyai, Iurisprudentia, 1991, p. 46.

[2] A se vedea *E.D. Tarangul*, op. cit., p. 616, precum și Legea pentru organizarea Curților administrative din 15 martie 1939.

[3] A se vedea *T. Drăganu*, Actele administrative și faptele asimilate lor ..., p. 8.

[4] *Ibidem*.

[5] M. Of. nr. 67 din 26 iulie 1967.

Potrivit art. 1 alin. (2), refuzul nejustificat de a satisface o cerere privitoare la un drept, cât și nerezolvarea unei astfel de cereri în termenul prevăzut de lege se socotește act administrativ ilegal.

Legea nr. 1/1967 a reglementat un *contencios subiectiv*, ceea ce înseamnă că acțiunile trebuiau întemeiate pe *lezarea unui drept subiectiv*, și nu doar a unui simplu interes personal.

Totodată, s-a reglementat un contencios de plină jurisdicție, adică cel lezat în drepturile sale printr-un act administrativ ilegal putea cere anularea actului, obligarea organului administrativ să ia anumite măsuri administrative, putea cere despăgubiri și, de asemenea, putea invoca ilegalitatea actului pe cale de excepție.

Deoarece Legea nr. 1/1967 cuprindea un mare număr de acte administrative exceptate de sub incidența sa, a avut un câmp redus de aplicare în practica instanțelor judecătorești.

465. Adoptarea Legii nr. 29/1990 care a abrogat Legea nr. 1/1967 reprezintă începutul unei alte etape în evoluția contenciosului administrativ român, perioadă care apare ca o continuare firească a celorlalte, în special a celei dominate de Legea pentru contenciosul administrativ din 1925.

Deși avea multe elemente comune cu Legea pentru contenciosul administrativ din 1925, Legea nr. 29/1990 conținea și elemente de noutate, așa cum va reieși din cele ce urmează:

– a încredințat competența de soluționare a litigiilor dintre administrația publică și administrați *instanțelor judecătorești*, în cadrul cărora au fost create *secții de contencios administrativ*. Inițial, acestea s-au organizat la tribunalele județene, respectiv la Tribunalul municipiului București și la nivelul Curții Supreme de Justiție[1];

– controlul reglementat de Legea nr. 29/1990 era un *control de plină jurisdicție*, adică instanța judecătorească putea dispune anularea actului administrativ, putea obliga autoritatea administrativă pârâtă să emită un act administrativ, o adeverință sau un alt înscris ori o putea obliga la despăgubiri;

– subiectele care puteau promova acțiunea în contencios administrativ erau persoanele fizice și persoanele juridice;

– actul administrativ atacat trebuia să provină de la o autoritate administrativă (autoritate publică);

– era un control direct, pe cale de acțiune judiciară, atât față de actul administrativ propriu-zis, cât și față de refuzul nejustificat al autorității administrative de a satisface o cerere referitoare la un drept recunoscut de lege și față de tăcerea administrației, „considerate" acte administrative;

– actele administrative jurisdicționale (cu excepția celor din domeniul fiscal și contravențional) puteau fi atacate cu recurs pe baza Legii nr. 29/1990, după epuizarea căilor administrativ-jurisdicționale;

---

[1] În urma modificării Legii nr. 29/1990 prin Legea nr. 59/1993, competența judecării acțiunilor de contencios administrativ aparținea tribunalului sau curții de apel, respectiv Înaltei Curți de Casație și Justiție, la toate nivelele fiind organizate secții de contencios administrativ.

– acțiunea putea fi formulată și personal împotriva funcționarului autorității administrative pârâte care a elaborat actul sau care se făcea vinovat de refuzul rezolvării cererii, dacă se solicita plata unor despăgubiri pentru prejudiciul cauzat sau pentru întârziere;

– instanța judecătorească hotăra asupra daunelor materiale și morale cerute[1].

466. Constituția din 1991, după cum s-a subliniat în doctrină, a schimbat sub anumite aspecte, fundamental, concepția asupra sferei contenciosului administrativ, Legea nr. 29/1990 fiind implicit modificată[2].

467. Prin revizuirea Constituției, s-a modificat și mai mult concepția asupra contenciosului administrativ român. Ne-am referit deja la conținutul art. 52, precum și la cel al art. 126 alin. (6) din Constituție. Despre primul articol se susține, într-o opinie, că reprezintă temeiul constituțional al răspunderii autorității publice pentru vătămările produse unei persoane într-un drept al său ori într-un interes legitim și că toate celelalte dispoziții legale își au suportul juridic în art. 52 din Constituție, cu are trebuie corelate[3].

Mai trebuie reținut că, prin revizuirea Constituției, sintagma „contencios administrativ" a fost reglementată la nivelul Legii fundamentale a statului, așa cum s-a mai precizat. Drept urmare, reglementările constituționale revizuite impuneau, cu stringență, o nouă lege a contenciosului administrativ, ceea s-a și înfăptuit prin adoptarea Legii nr. 554/2004.

468. Legea nr. 554/2004 reprezintă o schimbare fundamentală a instituției contenciosului administrativ în România. Trăsăturile principale ale noii legi a contenciosului administrativ au fost sintetizate chiar de către inițiatorul legii[4]:

– reglementează atât *contenciosul obiectiv*, cât și *contenciosul subiectiv*, lărgind sfera autorităților publice care pot introduce acțiuni în contenciosul administrativ obiectiv, și anume, pe lângă prefect, se mai adaugă Ministerul Public, Avocatul Poporului, Agenția Națională a Funcționarilor Publici;

– pentru prima dată sunt definite noțiunile cu care legea operează;

– lărgește sfera actului administrativ atacat și la contractele administrative;

– se precizează că cererea de suspendare a actului atacat se poate face și în perioada acțiunii prealabile (reclamația prealabilă administrativă);

---

[1] Referitor la această trăsătură, *A. Iorgovan* arăta că „Este pentru prima dată când în legislația noastră se consacră, în mod expres, răspunderea pentru daune morale: niciodată vreun legiuitor român nu a mers până aici și încă pentru o răspundere a autorităților administrative" (op. cit., vol. II, 2005, p. 515).

[2] *Ibidem.*

[3] *E.S. Tănăsescu*, în *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, op. cit., p. 106.

[4] A se vedea, *A. Iorgovan*, op. cit., vol. II, 2005, p. 516.

– reglementează posibilitatea ca acțiunea ce are ca obiect despăgubiri pentru prejudiciile cauzate prin ordonanțe ale Guvernului, anularea actelor administrative emise în baza acestora, precum și, după caz, obligarea unei autorități publice la emiterea unui act administrativ sau la realizarea unei anumite operațiuni administrative să fie introdusă la instanța de contencios administrativ, însoțită de excepția de neconstituționalitate;

– pentru prima dată se reglementează expres excepția de nelegalitat etc.

Secțiunea a 3-a. Condițiile de admisibilitate a acțiunii directe în contenciosul administrativ potrivit Constituției și Legii nr. 554/2004

469. Pentru a se putea promova o acțiune directă la instanța de contencios administrativ în temeiul Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, trebuie îndeplinite următoarele condiții:

– condiția referitoare la calitatea reclamantului;

– condiția vătămării unui drept subiectiv sau a unui interes legitim;

– condiția atacării unui act administrativ, a nesoluționării în termenul legal a unei cereri ori a refuzului nejustificat de a soluționa o cerere;

– condiția ca actul administrativ să provină de la o autoritate publică;

– condiția privitoare la îndeplinirea procedurii administrative prealabile;

– condiția introducerii acțiunii în termenul prevăzut de lege[1].

§1. Condiția referitoare la calitatea reclamatului

470. Articolul 52 alin. (1) din Constituție, republicată, care are ca titlu *dreptul persoanei vătămate* de o autoritate publică stabilește: *„Persoana vătămată* (s.n.) într-un drept al său ori într-un interes legitim, de o autoritate publică (...)".

[1] Alături de alți autori, am considerat că, în conformitate cu dispozițiile fostei Legi nr. 29/1990, pentru a se putea promova o acțiune în contencios administrativ trebuiau îndeplinite următoarele condiții:

– condiția referitoare la calitatea reclamantului;

– condiția vătămării unui drept recunoscut de lege în favoarea reclamantului;

– condiția atacării unui act administrativ sau a refuzului nejustificat de a satisface o cerere privitoare la un drept recunoscut de lege;

– condiția ca actul administrativ să provină de la o autoritate administrativă (publică);

– condiția îndeplinirii procedurii administrative prealabile;

– condiția introducerii acțiunii la instanța judecătorească într-un termen de 30 de zile;

– condiția ca actul administrativ să nu fi fost emis anterior intrării în vigoare a Legii nr. 29/1990.

În concordanță cu textul constituțional, art. 1 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 precizează: „Orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente, pentru anularea actului, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim și repararea pagubei ce i-a fost cauzată. Interesul legitim poate fi atât privat, cât și public".

Din dispozițiile art. 52 alin. (1) din Constituție, republicată, precum și din cele ale art. 1 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, rezultă că poate avea calitatea de reclamant *orice persoană fizică sau juridică* ce se consideră vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim[1].

Mai trebui menționat că *persoanele fizice*[2] pot fi reclamante dacă au capacitate de folosință, capacitate de exercițiu și capacitate procesuală. *Persoanele juridice* trebuie să îndeplinească cerințele prevăzute în Decretul nr. 31/1954 sau cele stabilite în O.G. nr. 26/2000 cu privire la asociații și fundații. Alături de aceste reglementări generale există și reglementări speciale, aplicabile diferitelor categorii de persoane juridice, spre exemplu, Legea cu privire la sindicate, Legea partidelor politice etc.

Din perspectivă istorică, Legea pentru contenciosul administrativ din 1925 folosea expresia *„oricine se pretinde vătămat în drepturile sale"*, categorie în care se includeau persoanele fizice și persoanele juridice, fie că erau de drept public, fie că erau de drept privat, trebuind să aibă capacitatea generală de a sta în justiție prevăzută de Codul civil, Codul de procedură civilă, Codul comercial, Legea persoanelor juridice din 1924[3]. Legea nr. 1/1967 întrebuința noțiunea *„cel vătămat într-un drept al său"*, iar Legea nr. 29/1990 folosea sintagma „orice persoană fizică sau juridică vătămată într-un drept al său".

Revenind la Legea nr. 554/2004, legiuitorul organic nu s-a mărginit doar cu precizarea „orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim", ci a mers mai departe, stabilind el însuși semnificația conceptului[4] de *persoană vătămată*. Astfel, potrivit art. 2 alin. (1) lit. a), modificat prin Legea nr. 262/2007, prin *persoană vătămată* se înțelege *„orice persoană*

---

[1] A se vedea *D. Apostol Tofan*, op. cit., vol. II, 2004, p. 343.

[2] Încă sub imperiul Legii nr. 29/1990, ne-am alăturat opiniei autorului *I. Iovănaș*, potrivit căreia persoanele fizice fără cetățenie română pot promova o acțiune în contencios administrativ, deoarece această lege nu cerea calitatea de cetățean (Caracteristicile generale ale reglementărilor contenciosului administrativ, p. 48).

[3] A se vedea *C.G. Rarincescu*, op. cit., p. 221-222.

[4] Articolul 2 din Legea nr. 554/2004 se intitulează „Semnificația unor termeni". Dacă este adevărat că explicarea conținutului unor termeni prezintă certe avantaje, ușurând mult activitatea teoreticianului, dar mai ales, a practicianului, acest procedeu prezintă și dezavantaje, în sensul că în alte legi sau alte acte normative aceiași termeni pot să primească un alt înțeles, rezultând neclarități sau chiar contradicții, iar, pe da altă parte, în definirea unor noțiuni se poate întâmpla ca legiuitorul să fie tributar unei anumite teze din doctrina de specialitate.

titulară a unui drept ori a unui interes legitim, vătămată de o autoritate publică printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri; în sensul prezentei legi, sunt asimilate persoanei vătămate și grupul de persoane fizice, fără personalitate juridică, titular al unor drepturi subiective sau interese legitime private, precum și organismele sociale care invocă vătămarea prin actul administrativ atacat fie a unui interes legitim public, fie a drepturilor și intereselor legitime ale unor persoane fizice determinate".

Prin alin. (2)-(8) ale art. 1 din Legea nr. 554/2004, se lărgește considerabil sfera subiectelor ce pot avea calitatea de reclamant[1] într-o acțiune directă în contenciosul administrativ, după cum se va vedea în continuare.

471. Conform art. 1 alin. (2), se poate adresa instanței de contencios administrativ și persoana vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim printr-un act administrativ cu caracter individual *adresat altui subiect de drept.* Pentru ca terțul să aibă calitatea de reclamant, trebuie dovedească în instanță vătămarea unui drept al său ori a unui interes legitim, altfel, acțiunea sa va fi respinsă pentru lipsa calității procesuale active.

În acest sens, printr-o o decizie a Înaltei Curți de Casație și Justiție, Secția de contencios administrativ și fiscal[2], s-a hotărât că împotriva procesului-verbal de inspecție întocmit cu privire la un imobil, prin care s-a dispus în sarcina proprietarului luarea de măsuri corective ca urmare a degradării clădirii, o societate comercială – *terț față de actul administrativ –, nu poate formula o acțiune de contencios administrativ* întemeiată pe prevederile art. 1 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, invocând imposibilitatea de exercitare a dreptului său de utilizare a unor spații, izvorât din contractul de colaborare încheiat cu proprietarul imobilului, deoarece *nu i s-a vătămat un drept și nu justifică nici un interes legitim privat.*

În concret, în motivarea soluției se arată că societatea comercială beneficiară a contractului de colaborare nu are un drept vătămat în sensul art. 2 alin. (1) lit. o) din Legea nr. 554/2004, deoarece drepturile ce decurg dintr-un contract de colaborare nu pot fi asimilate drepturilor fundamentale[3] prevăzute de Constituție sau lege. Totodată, s-a mai subliniat că societatea comercială beneficiară a contractului de colaborare nu justifică *nici un interes legitim privat* în sensul art. 2 alin. (1) lit. p) din Legea nr. 554/2004, întrucât aceasta ar presupune că un interes legitim privat *este prioritar* unui interes legitim public, și anume acela de a evita

---

[1] Înainte de modificarea și completarea prin Legea nr. 262/2007, titlul marginal al art. 1 era *„subiectele de sezină"*, denumire fără legătură cu caracteristicile dreptului public și specificul dreptului administrativ. De aceea, ni se pare binevenită înlocuirea acesteia cu o expresie simplă și clară, și anume „Subiectele de sesizare a instanței".

[2] I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 3116 din 28 septembrie 2006, în *G.V. Bîrsan, L. Sârbu, B. Georgescu*, Jurisprudența Secției de contencios administrativ și fiscal pe anul 2006, Semestrul II, Ed. Hamangiu, București, 2007, p. 20-24.

[3] Menționăm că prin modificarea Legii nr. 262/2007, la art. 2 alin. (1) lit. o), în definirea *„dreptului vătămat"*, în mod corect a fost înlăturat cuvântul „fundamentale", rămânând numai „orice drept prevăzut de Constituție".

pericolul de accidentare prin dislocări sau prăbușiri ale elementelor de construcție constatate ca degradate.

472. Alineatele (3)-(9) ale art. 1 din Legea nr. 554/2004, așa cum au fost modificate prin Legea nr. 262/2007, conțin texte cu caracter de noutate față de fosta Lege nr. 29/1990, fiind prevăzut expres că pot avea calitatea de reclamant următoarele autorități publice: *Avocatul Poporului, Ministerul Public, autoritatea publică emitentă a unui act administrativ unilateral nelegal, în situația în care actul nu mai poate fi revocat, întrucât a intrat în circuitul civil, prefectul, Agenția Națională a Funcționarilor Publici și orice subiect de drept public, persoana vătămată în drepturile sau în interesele sale legitime prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe ale Guvenului neconstituționale.*

a) Conform art. 1 alin. (3), *Avocatul Poporului*, în urma controlului realizat, potrivit legii sale organice[1], dacă apreciază că ilegalitatea actului sau refuzul autorității administrative de a-și realiza atribuțiile legale nu poate fi înlăturat decât prin justiție, poate sesiza instanța competentă de contencios administrativ de la domiciliul petentului. *Petiționarul dobândește de drept calitatea de reclamant*, urmând a fi citat în această calitate. Observăm că din textul inițial au fost înlăturate cuvintele „în baza unei sesizări a unei persoane fizice", soluție care s-a impus, după cum s-a arătat, în considerarea faptului că Avocatul Poporului, potrivit reglementărilor constituționale și propriei sale legi organice de organizare și funcționare[2], își îndeplinește atribuțiile atât din oficiu, cât și la cererea persoanelor vătămate în drepturile și libertățile lor[3].

Pe de altă parte, prin Legea nr. 262/2007 s-a adăugat textul: *„Dacă petiționarul nu își însușește acțiunea formulată de Avocatul Poporului la primul termen de judecată, instanța de contencios anulează cererea"*. Ni se pare corectă această soluție, deoarece prin cererea introdusă de Avocatul Poporului s-a urmărit tocmai apărarea drepturilor sau intereselor legitime ale unei persoane fizice împotriva ilegalităților administrației, or, faptul că la primul termen de judecată petiționarul nu își însușește acțiunea formulată de Avocatul Poporului înseamnă că nu dorește

---

[1] Înainte de modificarea prin Legea nr. 262/2007, se stabilea: „Avocatul Poporului, în urma controlului realizat, potrivit legii sale organice, *în baza unei sesizări a unei persoane fizice*, dacă apreciază (...)" (s.n.).

[2] Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea Avocatului Poporului (republicată în M. Of. nr. 884 din 15 septembrie 2004). Conform art. 1 alin. (1) din lege, scopul activității Avocatului Poporului este apărarea drepturilor și libertăților cetățenilor în raporturile acestora cu autoritățile publice. În acest context, el urmărește rezolvarea legală a cererilor primite și adresează solicitări autorităților sau funcționarilor autorității administrației publice în cauză să înceteze încălcarea drepturilor și libertăților cetățenești și repunerea în drepturi a petiționarului și repararea pagubei.

[3] În acest sens, a se vedea *O. Puie*, Principalele modificări și completări aduse Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ prin Legea nr. 262/2007, în Dreptul nr. 2/2008, p. 19.

să aibă calitatea de reclamant, pe care a dobândit-o de drept, că nu îl mai interesează acțiunea introdusă de Avocatul Poporului.

b) *Ministerul Public*, atunci când, în urma exercitării atribuțiilor prevăzute de legea sa organică, apreciază că încălcările drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale persoanelor se datorează existenței unor *acte administrative unilaterale individuale* ale autorităților publice *emise cu exces de putere*, cu acordul prealabil al acestora, sesizează instanța de contencios administrativ de la domiciliul persoanei fizice sau de la sediul persoanei juridice vătămate[1]. *Petiționarul dobândește de drept calitatea de reclamant*, urmând a fi citat în această calitate.

Se observă că prin Legea nr. 262/2007, textul a fost modificat, introducându-se *acordul prealabil al persoanelor vizate* pentru ca Ministerul Public să poată sesiza instanța de contencios administrativ[2]. Într-o opinie, se consideră că, din moment ce instanța poate fi sesizată numai cu acordul prealabil al persoanei vătămate, iar, pe de altă parte, aceasta își poate retrage acțiunea în condițiile art. 28 alin. (3), „(...) instituirea prin lege a acestei categorii de acțiuni în contencios subiectiv nu răspunde unei nevoi sociale"[3], părere la care ne raliem. Se mai arată că procurorul își poate exercita acest rol potrivit dispozițiilor art. 1 alin. (9) din Legea nr. 554/2004, care prevede că la soluționarea cererilor în contencios administrativ reprezentantul Ministerului Public poate participa, în orice fază a procesului, ori de câte ori apreciază că este necesar pentru apărarea ordinii de drept, a drepturilor și libertăților cetățenești[4].

În al doilea rând, pentru ca Ministerul Public să poată acționa este nevoie ca vătămarea drepturilor, a libertăților și a intereselor legitime ale persoanelor să se datoreze unor *acte administrative unilaterale individuale* ale autorităților publice, emise cu *exces de putere*.

În ce privește termenul *„exces de putere"*, ca urmare a modificării prin Legea nr. 262/2007, acesta este definit în art. 2 alin. (1) lit. n) astfel: *„exercitarea dreptului de apreciere al autorităților publice prin încălcarea limitelor competenței prevăzute de lege sau prin încălcarea drepturilor și libertăților cetățenești"*. Actualul înțeles al sintagmei „exces de putere" este mai bine gândit și, în același timp, în favoarea celor administrați. Fostul text prevedea că excesul de putere este „exercitarea dreptului de apreciere, aparținând autorităților administrației publice, prin încălcarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor, prevăzute de Constituție sau de lege". Or, textul nu cuprindea nicio referire la încălcarea competenței acordate

---

[1] Apreciem că textul are o formulare greoaie și ambiguă, sintagma „cu acordul prealabil al acestora" fiind poziționată în text după „acte administrative unilaterale individuale ale autorităților publice", ca și cum ar fi vorba de acordul autorităților publice, ceea ce, evident, este un nonsens.

[2] A se vedea *V. Vedinaș, L. Vișan, D.I. Pasăre*, Argumentare juridică europeană în favoarea necesității modificării Legii contenciosului administrativ. Succintă prezentare a Legii nr. 262/2007, în R.D.Pb. nr. 3/2007, p. 73.

[3] *G. Bogasiu*, Legea contenciosului administrativ, comentată și adnotată cu legislație, jurisprudență și doctrină, Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 46

[4] *Ibidem*.

prin lege unei autorități publice, fiind evident că exercitarea dreptului de apreciere de către o autoritate publică realizată în disprețul competenței sale legale ori cu depășirea acesteia echivalează cu excesul de putere. În al doilea rând, a pretinde ca încălcarea să privească drepturi și libertăți „fundamentale" reprezenta o restrângere nejustificată a situațiilor în care exercitarea dreptului de apreciere al unei autorități publice se efectua prin încălcarea unor drepturi sau libertăți cetățenești care nu făceau parte din cele „fundamentale".

Într-o a doua situație, dacă Ministerul Public apreciază că prin emiterea unui *act administrativ normativ* se vatămă un *interes legitim public*, va sesiza instanța de contencios administrativ competentă de la *sediul autorității publice emitente*. Este o acțiune în contencios administrativ obiectiv a Ministerului Public[1], care se exercită în temeiul unui interes legitim public, ce are ca obiect numai actele administrative normative, urmărindu-se doar anularea actului, nu și despăgubiri.

c) Potrivit alin. (6) al art. 1, *autoritatea publică emitentă a unui act administrativ unilateral nelegal* poate să solicite instanței *anularea* acestuia, în situația în care actul *nu mai poate fi revocat*, întrucât *a intrat în circuitul civil*[2] *și a produs efecte juridice*. În cazul admiterii acțiunii, instanța se pronunță, dacă a fost sesizată prin cererea de chemare în judecată, și asupra validității actelor juridice[3] încheiate în baza actului administrativ nelegal, precum și asupra efectelor juridice produse de acestea[4].

Față de textul inițial s-au operat anumite modificări, importante mai ales din punct de vedere al practicii judiciare, cum vom vedea în continuare, astfel, în loc de a solicita instanței „constatarea nulității actului administrativ nelegal", se solicită *„anularea acestuia"*[5], legiuitorul dând curs unei propuneri formulate în acest sens[6], apoi instanța se pronunță asupra „validității actelor juridice încheiate pe baza

---

[1] Cu privire la rolul Ministerului Public, în doctrina actuală de specialitate, s-a pus problema regândirii rolului acestuia printr-o revizuire constituțională, care să urmărească o cantonare a atribuțiilor acestuia numai în procesul penal (*C.L. Popescu*, Contenciosul administrativ sub cenzura contenciosului constituțional, în R.D.Pb. nr. 4/2007, p. 167).

[2] Momentul intrării în circuitul civil este considerat cel în care se nasc raporturi juridice civile, de regulă, este socotit momentul încheierii unui contract civil, comercial sau de muncă ori chiar efectuarea unei operațiuni administrative (înscrierea în Cartea Funciară) sau a unei operațiuni materiale-tehnice (săparea unei fundații) (a se vedea *D.C. Dragoș*, op. cit., 2005, p. 52-53).

[3] Textul introdus prin Legea nr. 262/2007, în sensul că instanța se pronunță și asupra „validității actelor juridice încheiate", este mai corect, deoarece pe baza unui act administrativ intrat în circuitul civil se pot încheia, pe lângă contracte civile, și alte acte juridice.

[4] Pentru critica textului legal înainte de modificarea prin Legea nr. 262/2007, a se vedea *D.C. Dragoș*, op. cit., p. 51-52.

[5] A se vedea, pe larg, *I. Rîciu*, Examen teoretic al practicii judiciare cu privire la acțiunile introduse la instanța de contencios administrativ de către autoritatea publică ce a emis actul administrativ nelegal, în R.D.Pb. nr. 1/1008, p. 128-129.

[6] A se vedea *L. Giurgiu*, Câteva considerații referitoare la acțiunea introdusă de autoritatea publică emitentă a actului administrativ, în temeiul dispozițiilor art. 1 alin. (2) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, în C.J. nr. 3/2007, p. 67.

actului administrativ nelegal", formulare mai corectă și mai cuprinzătoare decât prima, când instanța se pronunța asupra „legalității actelor civile încheiate în baza actului administrativ nelegal".

Totodată, s-a mai adăugat o precizare importantă și necesară, raportată la problemele ridicate în practica judiciară, și anume acțiunea poate fi *introdusă în termen de 1 an de la data emiterii actului.*

În doctrină s-a mai arătat că, în lipsa unei precizări legale, din logica textului se deduce că acțiunea se va formula atât împotriva autorității pârâte, cât și împotriva beneficiarului actului[1].

Cât privește sfera de aplicare a art. 1 alin. (6), ea care ca obiect *numai actele administrative individuale*, nu și actele administrative normative, respectiv contractele administrative[2]. Cât privește poziția practicii judiciare referitoare la problema dacă este admisibilă acțiunea formulată în temeiul art. 6 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 pentru anularea unui act administrativ *emis anterior intrării în vigoare a legii*, s-a răspuns negativ, în temeiul principiului neretroactivității legii consacrat de art. 15 alin. (2) din Constituție, republicată, și al art. 27 din Legea nr. 554/2004. Potrivit textului ultimului articol, cauzele aflate pe rolul instanțelor judecătorești la data intrării în vigoare a acestei legi vor continua să se judece potrivit legii aplicabile în momentul sesizării instanței[3]. Tot practica judiciară a considerat că acceptarea tezei contrare ar avea ca efect încălcarea stabilității raporturilor juridice, ceea ce este inacceptabil și în contradicție cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.

Jurisprudență constituțională. Înainte de modificarea prin Legea nr. 262/2007, art. 1 alin. (6) din Legea nr. 554/2004 a făcut obiectul unei excepții de neconstituționalitate. Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea Constituțională a constatat că art. 1 alin. (5) din Constituție consacră ca un principiu general obligativitatea respectării Constituției, a supremației sale și a legilor. Acest principiu impune ca actele administrative ale autorităților publice care au fost emise cu nerespectarea anumitor prevederi legale să fie revocate sau anulate. Actele administrative care au intrat în circuitul civil și au produs efecte juridice nu mai pot fi revocate de autoritățile emitente, constatarea nulității sau anularea acestora putând fi dispusă numai de instanța judecătorească competentă, fiind opțiunea legiuitorului de a stabili calea și procedura contenciosului administrativ[4]. În motivarea Curții, se mai arată: „Constatarea nulității sau anularea actului nelegal se face la cererea autorității emitente, întrucât persoana beneficiară a actului nu are interes să ceară aceasta. În plus, individualizarea unei persoane ale cărui drepturi sau interese au fost lezate prin actul respectiv este, de regulă, imposibilă, orice act

---

[1] A se vedea *A. Iorgovan, L. Vișan, Al.S. Ciobanu, D.I. Pasăre*, Legea contenciosului administrativ (Legea nr. 554/2004), Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 29.

[2] A se vedea, în acest sens, *I. Rîciu*, op. cit., p. 131.

[3] *Ibidem.*

[4] C.C., Decizia nr. 574 din 19 septembrie 2006, în M. Of. nr. 855 din 18 octombrie 2006.

administrativ nelegal lezând interesul general"[1]. În consecință, Curtea Constituțională a respins excepția de neconstituționalitate, considerând că dispozițiile art. 1 alin. (6) din Legea nr. 554/2004 sunt constituționale.

Practică judiciară. Mai întâi, ne vom referi la o speță soluționată de Înalta Curte de Casație și Justiție, Secția de contencios administrativ și fiscal[2], întemeiată pe art. 1 alin. (6) din Legea nr. 554/2004, înainte de modificarea prin Legea nr. 262/2007, care a introdus și termenul de 1 an pentru introducerea acțiunii. Astfel, s-a stabilit că, în absența unui asemenea termen, se aplică termenul maxim de 1 an de zile, calculat de la data emiterii actului, stabilit în art. 11 alin. (2) din lege, soluție corectă și din punctul nostru de vedere.

Într-o speță, Înalta Curte de Casație și Justiție, Secția de contencios administrativ și fiscal, a considerat, în mod corect, că „Distincția între nulitățile absolute și relative ale actelor juridice supuse normelor dreptului civil nu are semnificație în dreptul administrativ și acceptarea ei ar echivala cu ignorarea unei reglementări legale speciale, cu caracter derogatoriu de la regula generală"[3], ca atare, nu poate fi acceptată susținerea că o acțiune întemeiată pe art. 6 alin. (1) ar putea fi introdusă oricând. În aceeași decizie se mai subliniază că „O astfel de interpretare este concordantă și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, care a considerat că, prin neimpunerea unui termen înăuntrul căruia să poată fi exercitată o acțiune, se încalcă principiul securității raporturilor juridice (cauza *Brumărescu c. României*).

Într-o altă speță, soluționată tot înainte de adoptarea Legii nr. 262/2007, instanța supremă[4] a arătat, judicios, că actul administrativ individual care a intrat în circuitul civil și a produs efecte juridice în alte ramuri de drept nu mai poate fi revocat de autoritatea publică emitentă, pentru că a ieșit din sfera de reglementare exclusivă a dreptului administrativ. Autoritatea publică are doar *posibilitatea de a solicita* instanței de contencios administrativ competente *să constate nulitatea acestuia* în temeiul art. 1 alin. (6) din Legea nr. 554/2004.

d) Articolul 1 alin. (8) din lege are un conținut complex, și anume se precizează că *prefectul, Agenția Națională a Funcționarilor publici și orice subiect de drept public* pot introduce acțiuni în contencios administrativ, în condițiile prezentei legi și ale legilor speciale.

---

[1] *Idem.*

[2] A se vedea I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 3064 din 26 septembrie 2006, în *G.V. Bîrsan, L. Sârbu, B. Georgescu,* op. cit., p. 24-28. În același sens, a se vedea și I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 3070 din 26 septembrie 2006, *G.V. Bîrsan, L. Sârbu, B. Georgescu,* op. cit., p. 33-36.

[3] A se vedea I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 3064 din 26 septembrie 2006, în *G.V. Bîrsan, L. Sârbu, B. Georgescu,* op. cit., p. 28. Pentru comentariu asupra speței, a se vedea și *L. Giurgiu,* op. cit., p. 63.

[4] I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 1902 din 3 aprilie 2007, în *G.V. Bîrsan, L. Sârbu, B. Georgescu,* Jurisprudența Secției de contencios administrativ și fiscal pe anul 2007, Semestrul I, Ed. Hamangiu, București, 2007, p. 121.

Prefectul exercită controlul de tutelă administrativă în conformitate cu dispozițiile Legii nr. 340/2004, cu modificările și completările ulterioare, la care ne-am referit cu altă ocazie. Sesizarea instanței de judecată de către prefect cu cu o acțiune în contencios administrativ are ca finalitate anularea unui act administrativ nelegal al unei autorități a administrației publice locale, prefectul nefiind vătămat într-un drept sau interes legitim, aflându-ne în prezența *contenciosului obiectiv de anulare*[1].

După cum s-a arătat cu ocazia examinării instituției prefectului, art. 26 din Legea nr. 340/2004, care stabilea că, în exercitarea atribuției cu privire la verificarea legalității actelor administrative ale autorităților administrației publice locale, prefectul era obligat să ceară cu cel puțin 10 zile înainte de introducerea acțiunii în contenciosul administrativ autorităților care au emis actul, cu motivarea necesară, reanalizarea actului socotit nelegal, în vederea modificării sau, după caz, a revocării acestuia, a fost abrogat, fiind în contradicție cu cel cuprins în art. 7 alin. (5) din Legea nr. 554/2004. Potrivit acestuia din urmă, în cazul acțiunilor introduse de prefect, Avocatul Poporului, Ministerul Public, Agenția Națională a Funcționarilor Publici, *nu este obligatorie procedura prealabilă.*

Credem că obligativitatea efectuării „procedurii prealabile" de către prefect înainte de introducerea acțiunii la instanța de contencios administrativ și-a dovedit utilitatea în practică, de aceea, ni se pare discutabil conținutul alin. (5) al art. 7 din Legea nr. 554/2004.

În ce privește art. 26[1] din Legea nr. 340/2004, abrogat și el, trebuie arătat că, deși controlul de legalitate exercitat de prefect, inclusiv termenele în care urma să se exercite, erau stabilite în Legea specială nr. 340/2004[2], totuși, ulterior, prin Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 s-au stabilit alte termene[3] în care prefectul poate să introducă acțiunea în contencios administrativ, în contradicție cu primele[4]. Așa încât, apreciem că prin abrogarea expresă a art. 26[1] s-au înlăturat

---

[1] A se vedea *E. Popa*, Contenciosul administrativ obiectiv, Ed. Servo-Sat, Arad, 1999, p. 33 și urm.

[2] În mod temeinic s-a susținut că, raportat la Legea nr. 340/2004, care este o lege specială, plângerea prealabilă rămâne obligatorie în cazul prefectului (*D.C. Dragoș*, op. cit., p. 212).

[3] După cum s-a remarcat, dispozițiile din Legea nr. 554/2004 care prevăd alte termene în care prefectul poate ataca, în fața instanței de contencios administrativ, actele emise de autoritățile administrației publice locale ilegale erau în contradicție cu cele din Legea nr. 340/2004, ceea ce a creat nelămuriri și interpretări diferite. În continuare, în mod corect, s-a arătat că, dacă intenția legiuitorului a fost de a consacra instituția tutelei administrative prin Legea nr. 554/2004, ar fi trebuit ca articolele din Legea nr. 340/2004 să fi fost *abrogate expres* chiar de aceasta din urmă, care are caracter general (a se vedea *O. Puie*, Considerații privind instituția tutelei administrative după intrarea în vigoare a Legii contenciosului administrativ nr. 554/20004, în C.J. nr. 6/2005, p. 118-119), ceea ce s-a întâmplat abia prin adoptarea Legii nr. 262/2007.

[4] Este adevărat că prin O.U.G. nr. 179/2005 textul art. 26 din Legea nr. 340/2004 a fost modificat, dispărând prevederea conform căreia introducerea acțiunii de către prefect se face în termen de 30 de zile de la comunicare, iar în alin. (6) al art. 26[1], introdus prin

neclaritățile și interpretările diferite referitoare la termenul de introducere a acțiunilor în contencios administrativ de către prefect, acesta fiind cel stabilit în art. 11 din Legea nr. 554/2004.

Agenția Națională a Funcționarilor Publici. Pentru prima dată, posibilitatea Agenției de a sesiza instanța de contencios administrativ, dacă în urma activității proprii de control constată acte prin care autoritățile sau instituțiile publice încalcă legislația referitoare la funcția publică și funcționarii publici ori refuzul autorităților și instituțiilor publice de a aplica prevederile legale în domeniul funcției publice și al funcționarilor publici, a fost consacrată în art. 20 alin. (3)-(5) din Legea nr. 188/1999, în varianta republicată în 2004[1], unde se mai stipula și că *actul atacat este suspendat de drept.*

Din examinarea textului, s-au constatat o serie de similitudini cu controlul de tutelă administrativă efectuat de prefect, așa încât s-a susținut că și controlul Agenției Naționale a Funcționarilor publici este un *control de tutelă administrativă*, al cărui obiect este circumscris la un anumit domeniu, și anume cel privind *funcția publică și funcționarul public.* Prin aceasta se deosebește de controlul de tutelă administrativă exercitat de prefect, care privește orice act administrativ adoptat sau emis de către autoritățile administrației publice locale[2]. Pe de altă parte, controlul Agenției Naționale a Funcționarilor publici are ca obiect și refuzul autorităților și instituțiilor publice, or, din acest punct de vedere, tutela administrativă exercitată de către această autoritate are un caracter *mai larg* decât controlul de legalitate al prefectului[3].

Prin Legea nr. 554/2004, legiuitorul a prevăzut titlul marginal *„Tutelă administrativă"* la art. 3, atât pentru controlul de legalitate realizat de prefect, cât și de Agenția Națională a Funcționarilor Publici[4].

În ceea ce privește *condițiile de introducere a acțiunii* de către Agenția Națională a Funcționarilor Publici, după cum rezultă din textul art. 1 alin. (8), respectiv din cel al art. 3 alin. (2), ele sunt cele prevăzute de Legea nr. 554/2004 și de Legea nr. 188/1999, republicată. Astfel, la fel ca în cazul prefectului, sesizarea instanței de contencios administrativ se face în termenele prevăzute de art. 11, și anume

---

aceeași ordonanță, se dispunea că „Dispozițiile prezentului articol referitoare la procedura de verificare a legalității actelor administrative ale autorităților administrației publice locale ori județene se completează în mod corespunzător cu prevederile Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004", ceea ce însemna că prefectul introducea acțiunea la instanța de contencios administrativ în termenele generale stabilite în art. 11 din Legea nr. 554/2004.

[1] A se vedea *R.N. Petrescu*, Implicații teoretice și practice ale controlului Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, conform art. 20 alin. (3)-(5) din Legea nr. 188/1999, republicată, în R.D.Pb. nr. 3/2004, p. 107 și urm.

[2] *Idem*, p. 108-111.

[3] *R.N. Petrescu*, op. cit., p. 108-111.

[4] A se vedea, pe larg, *O. Puie*, Controlul de tutelă administrativă exercitat de către Agenția Națională a Funcționarilor Publici. Contenciosul funcției publice și al funcționarului public, în P.R. nr. 5/2007, p. 55-60.

acela de 6 luni, respectiv 1 an, pentru motive temeinice, în cazul actului administrativ individual.

Ca urmare a modificării și completării Legii nr. 188/1999 prin Legea nr. 251/2006 și a republicării celei dintâi, textele alin. (3)-(5) ale art. 20 nu au suferit nicio schimbare, doar, prin renumerotare, art. 20 a devenit art. 22. Chiar dacă anumite precizări se găsesc în prezent în art. 106[1], precum și în art. 109 din Legea nr. 188/1999[2], ele nu ni se par suficiente, deoarece nu se referă în mod direct la controlul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici. Din punctul nostru de vedere, cu ocazia modificării și completării Legii nr. 188/1999 prin Legea nr. 251/2006, *ar fi trebuit inserate niște texte suplimentare* după alin. (3)-(5) ale art. 22 din Legea nr. 188/1999, *despre controlul de tutelă administrativă al Agenției Naționale a Funcționarilor Publici.*

Prevederea din art. 7 alin. (5) din Legea nr. 554/2004, potrivit căreia nu este obligatorie procedura prealabilă în cazul acțiunilor introduse de Agenție, apare și ea discutabilă, deoarece în practică revocarea sau modificarea actului ilegal de către emitent, ca efect al obligativității procedurii prealabile[3], reprezintă un mijloc de descongestionare a instanței de contencios administrativ.

În final, după cum s-a subliniat în doctrină, Avocatul Poporului, Ministerul Public sau Agenția Națională a Funcționarilor Publici *ne apar în dublă calitate*, atât ca titulari ai acțiunilor în *contenciosul subiectiv*, cât și ca titulari ai unor acțiuni introduse pentru apărarea unui *interes legitim public*, care fac obiectul unor cereri în *contenciosul obiectiv*, fiind *acțiuni de ordine publică*[4], care, potrivit art. 29 din Legea nr. 554/2004, nu mai pot fi retrase.

Orice subiect de drept public poate introduce acțiuni în contenciosul administrativ în condițiile Legii nr. 554/2004 și ale legilor speciale. În doctrină s-a subliniat că acțiunea persoanelor de drept public se înscrie numai formal în sfera contenciosului subiectiv, în realitate este un contencios obiectiv, deoarece

---

[1] În acest articol se precizează că, în cazul în care raportul de serviciu a încetat din motive pe care funcționarul public le consideră nelegale, acesta poate cere instanței de contencios administrativ anularea actului administrativ prin care s-a constatat sau s-a dispus încetarea raportului de serviciu, în condițiile și termenele prevăzute de Legea contenciosului administrativ, cu modificările ulterioare, precum și plata de către autoritatea sau instituția publică emitentă a actului administrativ a unei despăgubiri egale cu salariile indexate, majorate și recalculate, și cu drepturi de care ar fi beneficiat funcționarul public.

[2] În acest articol se prevede că litigiile care au ca obiect raportul de serviciu al funcționarului public sunt de competența instanțelor de contencios administrativ, cu excepția situațiilor pentru care este stabilită expres prin lege competența altor instanțe.

[3] Într-o opinie, se arată că prin art. 106, respectiv 109 din Legea nr. 188/1999, republicată, ar fi fost puse în concordanță dispozițiile legii speciale cu cele ale Legii contenciosului administrativ. Susținându-se obligativitatea procedurii prealabile și în cazul acțiunilor de contencios administrativ exercitate de Agenția Națională a Funcționarilor Publici, se propune modificarea art. 7 alin. (5) din Legea nr. 554/2004 și, implicit, a art. 106 din Legea nr. 188/1999, republicată (*O. Puie*, op. cit., p. 82).

[4] A se vedea *A. Iorgovan, L. Vișan, Al.S. Ciobanu, D.I. Pasăre*, op. cit., p. 27.

realizarea competenței unei persoane de drept public este o chestiune de ordine publică[1].

e) În fine, *persoana vătămată în drepturile sau interesele sale legitime prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe ale Guvernului neconstituționale*[2] se poate adresa instanței de contencios administrativ, în condițiile Legii nr. 554/2004, aspect pe care-l vom dezvolta ulterior.

§2. Condiția vătămării unui drept subiectiv sau a unui interes legitim

473. Reglementarea constituțională revizuită. Actualul art. 52 alin. (1) din Constituția revizuită modifică substanțial textul fostului art. 48, în sensul adăugirii că este îndreptățită să obțină „reparație" *nu numai persoana vătămată într-un drept al său*, cum se stipula inițial, ci și *persoana vătămată într-un interes legitim.*

Imediat după revizuirea Constituției și înainte de adoptarea noii Legi nr. 554/2004, în doctrină s-a subliniat că, „potrivit noii baze constituționale a contenciosului administrativ, o acțiune nu se poate respinge decât atunci când reclamantul nu are de apărat nici drepturi, nici libertăți și nici interese legitime, ceea ce echivalează cu exercitarea abuzivă a acțiunii de contencios administrativ"[3].

Tot în această perioadă, s-a mai subliniat că „(...) pentru ca un interes să fie socotit *legitim*, nu este suficient ca el să nu contravină ordinii juridice în vigoare, ci este necesar să-și aibă izvorul și să fie ocrotit de o prevedere a unei norme juridice scrise sau cutumiare"[4]. În aceeași ordine de idei, într-o altă opinie, s-a arătat că „(...) nimeni nu poate pretinde o anumită soluție din partea judecătorului (...) invocându-se, în contradictoriu cu persoana respectivă, vătămarea unui drept recunoscut de lege, când, în realitate, sunt vătămate numai simple interese, și nu interese ocrotite de lege (interese legitime)"[5]. Așadar, esențial în a socoti un interes ca fiind „legitim"[6] este ca acesta să fie ocrotit printr-o normă juridică[7].

---

[1] *Idem*, p. 48.

[2] Pentru detalii, a se vedea *A. Iorgovan, L. Vișan, Al.S. Ciobanu, D.I. Pasăre*, op. cit., p. 44-45.

[3] *A. Iorgovan*, op. cit., vol. II, 2002, p. 509.

[4] *T. Drăganu*, Liberul acces la justiție, Ed. Lumina Lex, București, 2003, p. 86.

[5] *A. Iorgovan*, op. cit., 2002, p. 507.

[6] Încă înainte de revizuirea Constituției, discutându-se pe marginea unuia dintre Proiectele legii contenciosului administrativ, care stabilea că vătămarea unui drept subiectiv nu va mai fi o condiție de admisibilitate a acțiunilor în contencios administrativ, fiind suficientă invocarea unui interes legitim, se sublinia, întemeiat, că vor putea fi valorificate în justiție *numai interese legitime, personale, directe, actuale și juridice, vătămate prin acte administrative de autoritate* (*T. Drăganu*, op. cit., 2003, p. 154).

[7] A se vedea *V. Vedinaș*, Drept administrativ și instituții politico-administrative, 2002, p. 184.

De altfel, însăşi Curtea Supremă de Justiţie, într-o decizie[1], a anticipat susţinerile doctrinare, statuând că existenţa unui interes legitim a fost greşit reţinută de instanţa de fond, deoarece intimatul *nu a dovedit producerea unei vătămări personale, directe şi actuale a intereselor sale ocrotite prin lege* prin adoptarea H.G. nr. 687/1998.

Chiar în doctrina franceză, când se examinează recursul pentru exces de putere, se arată că interesul trebuie să fie *personal şi suficient de important*[2].

474. Reglementarea legală. Concepţia Legii contenciosului administrativ nr. 29/1990 până la intrarea în vigoare a Constituţiei României din 1991. Înainte de a ne opri asupra implicaţiilor teoretice şi de ordin practic ale dispoziţiilor Legii nr. 554/2004, modificată prin Legea nr. 262/2007, considerăm că trebuie să ne referim, pe scurt, la concepţia Legii nr. 29/1990 până la intrarea în vigoare a Constituţiei din 1991 şi apoi la consecinţele reglementărilor de ordin constituţional din 1991 privitoare la această condiţie de admisibilitate a acţiunii directe în contenciosul administrativ.

Articolul 1 din această lege condiţiona acţiunea în contenciosul administrativ de vătămarea unui *drept recunoscut de lege*. Nu era suficient ca reclamantul – persoană fizică sau juridică – să aibă capacitatea de a sta în justiţie, ci era necesar să dovedească şi că *a fost vătămat în drepturile sale recunoscute de lege*. Aceasta înseamnă că reclamantul trebuia să fi fost beneficiarul unui drept recunoscut de lege sau de acte emise pe baza şi în executarea legii, drept pe care autoritatea administrativă pârâtă avea obligaţia să-l respecte şi, eventual, să-l realizeze în favoarea sa[3]. Prin neîndeplinirea acestei obligaţii, autoritatea administrativă a vătămat dreptul subiectiv al reclamantului şi, în consecinţă, acesta putea să introducă acţiunea în contencios administrativ.

În literatura noastră de specialitate, dreptul subiectiv a fost definit ca „puterea garantată de lege voinţei subiectului activ al raportului juridic, în temeiul căreia acesta este în măsură, în vederea valorificării unui interes personal direct, să desfăşoare o conduită determinată sau să pretindă subiectului pasiv al raportului juridic o anumită comportare, care, la nevoie, poate fi impusă acestuia cu sprijinul forţei de constrângere a statului"[4]. În schimb, despre interesul ocrotit de lege s-a arătat că „nu conferă purtătorului său posibilitatea, garantată de lege prin eventuala aplicare a constrângerii de stat, de a desfăşura anumite activităţi sau de a se abţine de la ele"[5].

---

[1] C.S.J., Secţia de contencios administrativ, decizia nr. 1935 din 7 iulie 1999, în B.J. 1999, Ed. Juris Argessis, Curtea de Argeş, p. 523.

[2] A se vedea *J. Rivero, J. Waline*, op. cit., 2002, p. 239.

[3] A se vedea *Al. Negoiţă*, op. cit., p. 89.

[4] *T. Drăganu*, Actele administrative şi faptele asimilate lor, p. 184. Pentru alte definiţii, a se vedea *I. Deleanu*, Drepturile subiective şi abuzul de drept, Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1970, p. 23-50.

[5] A se vedea *T. Drăganu*, op. cit., 1970, p. 184.

În ce privește cele mai importante reglementări ce s-au succedat până la adoptarea Legii nr. 29/1990, menționăm că Legea pentru contenciosul administrativ din 1925 a reglementat un contencios subiectiv, adică cel vătămat în drepturile sale trebuia să dovedească vătămarea unui drept subiectiv. În acest sens, în doctrina din perioada interbelică s-a subliniat: „contenciosul administrativ încredințat sub o formă sau alta tribunalelor noastre judiciare a fost întotdeauna un contencios subiectiv, conflictele dintre particulari și administrațiune, care puneau în cauză interesele particularilor vătămate prin acte ilegale, fiind lăsate în sarcina administrației spre rezolvare pe calea recursului ierarhic"[1].

Legea nr. 1/1967 a reglementat și ea un contencios subiectiv, și anume actele administrative și faptele materiale asimilate lor care au vătămat drepturi subiective erau susceptibile de a fi controlate din punctul de vedere al legalității lor în condițiile acestei legi.

475. Interpretarea unor texte ale Legii nr. 29/1990 după intrarea în vigoare a Constituției din 1991. Referitor la textul art. 1 din Legea nr. 29/1990, într-o opinie s-a susținut că trebuie interpretată în lumina art. 21 din Legea noastră fundamentală, care consacră principiul după care „orice persoană se poate adresa justiției pentru apărarea drepturilor, a libertăților și a intereselor sale legitime"[2]. Totodată, s-a mai precizează că expresia din art. 1 din Legea nr. 29/1990 – „dacă se consideră vătămat în drepturile sale recunoscute de lege" – *este modificată implicit* prin „drepturile, libertățile și interesele sale recunoscute de lege", iar în ce privește drepturile, pe primul loc se află drepturile fundamentale reglementate în Constituție[3].

Referitor la înțelesul termenului de *interes legitim*, într-o părere, s-a arătat că acesta poate fi definit ca „un interes personal, direct, născut și actual, în acord cu interesul general și cu normele de conviețuire socială, dar fără a avea încă protecția juridică în sensul plenitudinii dreptului recunoscut de lege"[4].

În doctrină[5] și în practica judiciară a predominat punctul de vedere potrivit căruia au acțiune în baza Legii contenciosului administrativ numai persoanele

---

[1] *C.G. Rarincescu*, op. cit., p. 225. Trebuie reținut că jurisprudența Curții de Casație și a altor instanțe judecătorești formată în aplicarea Legii pentru contenciosul administrativ din 1925 a dat o interpretare largă noțiunii de drept subiectiv, admițând orice posibilitate recunoscută de lege, orice drept eventual și chiar declarând că vătămările unor interese directe și personale sunt suficiente pentru ca reclamantul să aibă calitatea de a sta în instanță (*idem*, p. 228).

[2] A se vedea *A. Iorgovan*, Tratat de drept administrativ, vol. I, Ed. Nemira, 1996, p. 220.

[3] *Idem*, p. 222.

[4] *A.R. Lazăr*, Legalitatea actului administrativ. Drept românesc și comparat, 2004, p. 46.

[5] A se vedea, spre exemplu: *Al. Negoiță*, op. cit., p. 89; *V.I. Prisăcaru*, Tratat de drept administrativ, p. 293-294; *idem*, Contenciosul administrativ român, p. 151-153.

fizice sau juridice care *sunt vătămate în drepturile lor existente și recunoscute de lege*[1], iar nu și persoanele care solicită apărarea unor vocații și interese.

Este adevărat că, în unele speţe, instanţa supremă a dat și soluţii în care a hotărât că, potrivit art. 21 din Constituţie, instanţa judecătorească trebuie să se pronunţe asupra acţiunii în contencios administrativ *și prin prisma interesului legitim*, nu doar a dreptului subiectiv, rolul contenciosului administrativ fiind acela de garant al legalităţii actelor administrative[2].

În sfârșit, s-a mai subliniat că *acţiunea în justiţie trebuie să prezinte interes* pentru reclamant, deoarece fără interes nu există acţiune în justiţie[3], ceea ce este valabil și pentru acţiunea în contencios administrativ introdusă în condiţiile Legii nr. 554/2004, ca, de altfel, pentru orice acţiune în justiţie. Spre exemplu, reclamantul nu poate să introducă o acţiune în contencios administrativ prin care să se solicite anularea unui act administrativ care a fost revocat de organul emitent.

476. Condiţia referitoare la încălcarea unui drept sau unui interes legitim în viziunea Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004. a) În acord cu reglementarea de ordin constituţional cuprinsă în art. 52 alin. (1), textul art. 1 alin. (1)

---

[1] De pildă, acţiunea în contencios administrativ prin care reclamanta cerea să se constate că „interesele" sale legitime ar fi fost grav vătămate prin faptul că, în urma prezentării la un concurs, nu a fost clasificată pe primul loc, ci pe al doilea, neputând ocupa postul vacant de bibliotecar, a fost respinsă. Astfel, Curtea Supremă de Justiţie, Secţia de contencios administrativ, a arătat că reclamanta nu avea dreptul recunoscut de lege de a ocupa postul scos la concurs, ci doar „vocaţie la acel post și dreptul de a se prezenta la acel concurs"[1] și că „(...) abia în urma obţinerii celei mai mari medii, reclamanta ar fi avut și dreptul, în sensul legii, de a ocupa postul respectiv" (decizia nr. 8 din 23 mai 1991, în *V. Bogdănescu și colab.*, Probleme de drept din deciziile Curţii Supreme de Justiţie, 1990-1992, p. 568). Într-o altă speţă, reclamantul, o asociaţie de locatari, a cerut instanţei de contencios administrativ, anularea deciziei unei autorităţi a administraţiei publice dintr-un municipiu prin care au fost atribuite unor persoane terenuri situate între blocuri și pe care locatarii din acel bloc le-au folosit timp de mai mulţi ani. Soluţionând cauza, instanţa a admis acţiunea, respingând excepţia lipsei calităţii procesuale a reclamantului. Instanţa supremă, judecând recursul, a stabilit că pentru a putea promova o asemenea acţiune în temeiul art. 1 și art. 11 din Legea nr. 29/1990, reclamantul trebuie să dovedească dreptul subiectiv pe care autoritatea administrativă pârâtă i l-a încălcat prin emiterea actului în discuţie. Adică, pentru a se putea promova o acţiune în contencios administrativ, *nu este suficientă existenţa unui interes legitim, ci trebuie dovedită existenţa încălcării unui drept subiectiv* pe care reclamantul îl are. Această dovadă însă incumbă reclamantului care pretinde că a fost vătămat în dreptul său recunoscut de lege. Din probele administrate rezultă că terenurile repartizate nu aparţin reclamantului, ci *domeniului public de interes local*, situaţie în care reclamantul nu poate invoca un drept subiectiv a cărei pretinsă vătămare să îndreptăţească promovarea unei acţiuni în contencios administrativ. Recursul a fost admis, sentinţa casată și, rejudecând cauza de fond, acţiunea reclamantului a fost respinsă (decizia nr. 204 din 1993, citată de *V.I. Prisăcaru*, op. cit., p. 384).

[2] C.S.J., Secţia de contencios administrativ, decizia nr. 2290 din 6 octombrie 1999, în B.J. 1999, p. 510.

[3] A se vedea *Al. Negoiţă*, op. cit., p. 91.

din Legea nr. 554/2004 include, alături de dreptul subiectiv, și interesul legitim[1], stabilind: *„Orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim (...) se poate adresa instanței de contencios administrativ competente, pentru anularea actului, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim și repararea pagubei ce i-a fost cauzată. Interesul legitim poate fi atât privat, cât și public"*.

Într-o opinie, s-a remarcat că, dacă dificultatea distincției drept subiectiv-interes legitim nu este întotdeauna atât de mare, uneori, soluțiile instanțelor judecătorești demonstrează contrariul[2], bunăoară, într-o cauză, prima instanță a considerat că reclamanților le-a fost vătămat *un interes legitim* prin edificarea unei construcții de către o altă persoană pe terenul proprietatea lor, în timp ce instanța de recurs a decis, corect, că reclamanții își valorifică în justiție *dreptul de proprietate*, și nu un interes legitim.

b) *Conceptul de „drept vătămat"* a suferit și el modificări prin Legea nr. 262/2007. *Inițial*, acesta era definit în art. 2 alin. (1) lit. n) drept „orice drept fundamental prevăzut de Constituție sau de lege, căruia i se aduce atingere printr-un act administrativ". În opinia noastră, acest înțeles, care avea în vedere „orice drept fundamental", însemna, de fapt, o *limitare* pentru potențialii reclamanți de se putea adresa instanțelor de contencios administrativ, chiar o încălcare a liberului acces la justiție, deoarece persoanele fizice și juridice puteau fi vătămate în anumite drepturi recunoscute de lege, care nu se încadrau în categoria celor „fundamentale". Ca urmare, ni se pare mai potrivit textul actual al art. 1 alin. (2) lit. o), care înțelege prin drept vătămat *„orice drept prevăzut de Constituție, de lege sau alt act normativ, căruia i se aduce atingere printr-un act administrativ"*.

Practică judiciară. Într-o speță[3], Înalta Curte de Casație și Justiție a decis că, în absența existenței extrasului de Carte Funciară care atestă, fără putință de tăgadă, dreptul de proprietate, edificarea construcțiilor, în condițiile concrete ale speței, pe un teren donat de o altă persoană, și plata impozitelor, nu pot suplini titlul valabil absolut necesar pentru a se reține vătămarea adusă reclamantei într-un drept recunoscut de lege, potrivit Legii contenciosului administrativ. Din acest motiv, o hotărâre de Guvern prin care un astfel de imobil a fost atestat ca aparținând domeniului public *nu vatămă reclamanta într-un drept recunoscut de lege*, în sensul Legii contenciosului administrativ.

c) În prezent, potrivit dispozițiilor Legii nr. 554/2004, alături de dreptul subiectiv, *interesul legitim* reprezintă temeiul unei acțiuni de sine stătătoare în contenciosul administrativ. Într-o opinie, se arată că interesul legitim apare ca o situație

---

[1] A se vedea, pe larg, *D.C. Dragoș*, Implicațiile revizuirii Constituției asupra contenciosului administrativ: discuții privind semnificația sintagmei „interes legitim", în P.R., supliment 2004, *In honorem* Ion Deleanu, p. 68 și urm.

[2] *Idem*, p. 85.

[3] I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 2940 din 19 septembrie 2006, în *G.V. Bîrsan, Lidia Sârbu, B. Georgescu*, op. cit., semestrul II/2006, p. 101-105.

juridică anterioară dreptului subiectiv, cea care „pregătește terenul" dreptului subiectiv, care este prefigurat[1].

Interesul legitim este o noțiune ce ține de *dreptul substanțial*, iar *interesul* de a promova o acțiune ține de *dreptul procesual*, deci orice interes legitim ce face obiectul unei acțiuni în justiție presupune și justificarea interesului procesual[2].

În art. 1 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 se precizează că *interesul legitim* poate fi *atât privat, cât și public*. Fiind noțiuni cu caracter de noutate, însuși legiuitorul organic stabilește semnificația acestor termeni în art. 2 alin. (1) din lege.

Interesul legitim privat reprezintă „posibilitatea de a pretinde o anumită conduită, în considerarea realizării unui drept subiectiv viitor și previzibil, prefigurat" [lit. p)]. Bunăoară, o persoană fizică ce locuiește într-un imobil ce se învecinează cu un teren, al cărui proprietar a obținut o autorizație de construire pe acesta a unui parc de distracție cu toate instalațiile aferente, ce presupun producerea de mult zgomot și gălăgie, este îndreptățit să promoveze o acțiune în contencios administrativ întemeiată pe vătămarea unui interes legitim privat[3].

Interesul legitim public este definit ca „interesul care vizează ordinea de drept și democrația constituțională, garantarea drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor, satisfacerea nevoilor comunitare, realizarea competenței autorităților publice" [lit. r)]. Ca urmare a modificărilor produse prin Legea nr. 262/2007, „interesul public" nu mai apare printre termenii a căror semnificație este explicată în art. 2 alin. (1) din lege, în schimb, interesul legitim public are același înțeles cu fostul „interes public".

Mai trebuie remarcat că, dacă, de regulă, acțiunile persoanelor fizice vor avea ca temei încălcarea drepturilor subiective sau a intereselor legitime legate de aceste drepturi, ca urmare a modificării art. 8 și completării cu alin. (1^1) prin Legea nr. 262/2007, persoanele fizice și persoanele juridice de drept privat pot formula capete de cerere prin care invocă *apărarea unui interes legitim public*, dar numai dacă *acesta are caracter subsidiar*, în măsura în care *vătămarea interesului public decurge logic din încălcarea dreptului subiectiv sau a interesului legitim privat*[4].

Practică judiciară. Într-o speță soluționată de către instanța supremă[5] înainte de adoptarea Legii nr. 262/2007, s-a decis că, din moment ce actele solicitate de reclamant i-au fost comunicate de autoritățile publice pârâte, acesta *nu mai justifică un interes legitim personal* în ceea ce privește anularea dispozițiilor din două ordine ale Ministerului Administrației și Internelor, în privința cărora a susținut că ar fi nelegale în raport cu prevederile art. 33 din Legea nr. 182/2002 privind protecția informațiilor clasificate. Totodată, s-a mai arătat că susținerea

---

[1] A se vedea *A. Iorgovan*, op. cit., vol. II, 2005, p. 562.

[2] A se vedea *G. Bogasiu*, op. cit., p. 101.

[3] Cu referire la regimul Legii nr. 18/1991, s-a arătat că, până la momentul emiterii titlului de proprietate, acțiunea se introduce în baza *interesului legitim*, iar adeverința provizorie este mijlocul de a dovedi legitimitatea interesului (*G. Bogasiu*, op. cit., p. 102).

[4] A se vedea și *A. Iorgovan, L. Vișan, Al.S. Ciobanu, D.I. Pasăre*, op. cit., p. 27.

[5] I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 4042 din 16 noiembrie 2006, în *G.V. Bîrsan, L. Sârbu, B. Georgescu*, op. cit., semestrul II/2006, p. 1-3.

reclamantului-recurent, în sensul că acțiunea sa este întemeiată, deoarece urmărește realizarea unui interes legitim public, este lipsită de temei legal, deoarece „persoana vătămată poate avea calitate procesuală numai în situația în care este titulara unor drepturi subiective sau interese legitime private vătămate prin acte administrative, în timp ce vătămarea unui interes public poate fi invocată doar de organisme sociale vătămate prin actul administrativ atacat".

d) *Elemente de drept comparat.* În *Franța*, recursul pentru exces de putere poate avea ca obiect orice act unilateral al administrației, cu caracter individual sau normativ. Drept urmare, recursul pentru exces de putere poate fi introdus de orice persoană care invocă vătămarea unui interes material sau moral și el este exclusiv un control de legalitate, judecătorul putând doar să anuleze actul administrativ ilegal[1].

În *Germania*, în principiu, numai titularul unui drept subiectiv poate să intenteze o acțiune la tribunalul administrativ. Acțiunea în justiție poate avea ca obiect numai actul administrativ cu caracter individual și ea se prezintă sub două forme: *acțiunea în anularea* unei decizii individuale și *acțiunea în carență*, care se intentează când administrația a refuzat ori s-a abținut să emită o decizie individuală în urma cererii adresate de reclamant[2].

În *Spania*, conform Legii din 7 iulie 1998, judecătorul administrativ poate fi sesizat de persoanele fizice sau persoanele juridice care invocă un drept sau un interes legitim. Prin dispozițiile acestei legi, puterile judecătorului au fost lărgite, astfel, în caz de contestare a unei decizii administrative, reclamantul poate cere judecătorului nu numai anularea acesteia, ci măsuri adecvate pentru restabilirea deplină a situației sale juridice, aici fiind incluse și despăgubiri pentru eventuale daune. În particular, judecătorul poate hotărî ca administrația să ia anumite măsuri într-un anumit termen, mai ales emiterea unei noi decizii sau realizarea unei acțiuni determinate, chiar în cazurile în care administrația dispune de putere discreționară, etc.[3]

În *Portugalia*, Legea din 22 februarie 2002 cu privire la Codul de procedură a jurisdicțiilor administrative a transformat radical contenciosul administrativ, dintr-un contencios de legalitate într-un contencios de plină jurisdicție. Cât privește acțiunile în anulare sau care au ca obiect obligarea la emiterea unui act administrativ, reclamantul trebuie să fie lezat într-un drept ori interes legitim protejat. Se mai precizează că în dreptul administrativ portughez coexistă contenciosul subiectiv cu *acțiunea populară*, recunoscută de Constituție și de art. 9 din Codul menționat. Ca urmare a acestei coexistențe, contenciosul administrativ portughez apare atât ca un contencios subiectiv, cât și ca un contencios obiectiv[4].

În *Marea Britanie*, acțiunile împotriva autorităților administrative se introduc la jurisdicțiile civile. Acțiunile pentru violarea Convenției europene a drepturilor

---

[1] A se vedea, pe larg, *M. Fromont*, op. cit., p. 165-168.
[2] *Idem*, p. 177-178.
[3] *M. Fromont*, op. cit., p. 185-186.
[4] *Idem*, p. 187-189.

omului au fost reglementate de Legea din 1998 asupra drepturilor omului (*Human Rights Act*, 1998), care prevede condiții diferite față de cele de drept comun[1].

§3. Condiția atacării unui act administrativ, a nesoluționării în termenul legal a unei cereri ori a refuzului nejustificat de a satisface o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim

I. Preliminarii

477. Potrivit art. 52 alin. (1) din Constituție, revizuită, persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim de o autoritate publică, printr-un *act administrativ* sau prin *nesoluționarea în termenul legal al unei cereri este îndreptățită (...)*. În art. 1 din Legea nr. 554/2004 se reiau termenii reglementării constituționale, stipulându-se că orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, *printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea unei cereri (...)*. Cât privește sintagma „nesoluționarea în termenul legal a unei cereri", aceasta este definită în art. 2 alin. (1) lit. h) ca *„faptul de a nu răspunde solicitantului în termen de 30 de zile de la înregistrarea cererii, dacă prin lege nu se prevede un alt termen"*.

Prin art. 1 alin. (2) din lege, sunt asimilate actelor administrative unilaterale *și refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim ori, după caz, faptul de a nu răspunde solicitantului în termenul legal.* După cum se observă, actul administrativ are un înțeles larg, alături de actele administrative propriu-zise fiind incluse, *prin asimilare*, refuzul nejustificat, respectiv tăcerea autorității publice[2].

II. Noțiunea de act administrativ

478. Semnificația dată actului administrativ conform Legii nr. 544/2004. În definirea actului administrativ, art. 2 alin. (1) lit. c) urmează îndeaproape definițiile doctrinare, și anume se arată că este „actul unilateral cu caracter individual sau normativ emis de o autoritate publică, în regim de putere publică, în vederea organizării executării legii sau a executării în concret a legii, care dă naștere, modifică sau stinge raporturi juridice". Prin Legea nr. 262/2007, s-a introdus în text sintagma „în regim de putere publică", pe care o apreciem ca binevenită, pentru că emiterea sau adoptarea actului administrativ unilateral de către autoritățile publice decurge

---

[1] *M. Fromont*, op. cit., p. 191 și urm.

[2] Autorul *T. Drăganu*, analizând dispozițiile Legii nr. 1/1967, aprecia că refuzul nejustificat, respectiv tăcerea administrației sunt fapte materiale asimilate actului administrativ unilateral (Actele administrative și faptele asimilate lor). Autorul *A. Iorgovan* consideră actul administrativ unilateral ca fiind *actul administrativ tipic*, iar tăcerea, respectiv refuzul nejustificat *acte administrative atipice* (op. cit., vol. II, 2005, p. 523).

în mod direct din puterea publică cu care acestea sunt învestite și care imprimă actului administrativ un regim juridic *specific*, ce-l diferențiază de contractele de drept civil, comercial, într-o anumită măsură chiar de cele administrative, și anume *regimul de putere publică*.

Legiuitorul a tranșat disputa referitoare la posibilitatea sau imposibilitatea atacării pe cale directă în contencios administrativ a actului administrativ cu caracter normativ, prevăzând că prin *act administrativ* se înțelege actul unilateral *cu caracter individual sau normativ* emis de către o autoritate publică.

479. Orientări doctrinare și jurisprudențiale anterioare Legii nr. 554/2004. Nu ni se pare lipsită de interes prezentarea succintă a concepției legiuitorului despre această problemă, precum și a poziției practicii judecătorești anterioare adoptării Legii nr. 554/2004.

Astfel, în concepția Legii nr. 1/1967, numai *actele administrative individuale* puteau forma obiectul unei acțiuni în justiție; în ce privește actele administrative normative ale fostelor organe ale administrației de stat, instanțele judecătorești nu erau competente să le anuleze, ci doar să examineze legalitatea lor, când erau sesizate cu cererea de anulare a unui act administrativ individual emis în temeiul unui asemenea act normativ[1].

Legea nr. 29/1990 nu cuprindea nici ea vreo precizare expresă despre actul administrativ normativ, doar în art. 11 din această lege se prevedea că „instanța este competentă să se pronunțe și asupra legalității actelor sau operațiunilor administrative care au stat la baza actului supus judecății". Cu privire la conținutul acestui articol, într-o opinie din literatura noastră de specialitate s-a apreciat că instanța se va putea pronunța și asupra legalității actului administrativ normativ pe care se întemeiază actul administrativ individual atacat în speță[2]. În acest fel, judecătorul va înlătura din soluția procesului actul administrativ normativ, el devenind neoperant între părțile din proces, dar continuând să rămână în vigoare[3].

Într-o altă părere, s-a susținut că, spre deosebire de Legea nr. 1/1967, în baza Legii nr. 29/1990, caracterul individual al actului nu se mai pune, putându-se cere anularea unor părți ale actului administrativ normativ[4].

În ce ne privește, am arătat că raporturi juridice administrative și, implicit, drepturi subiective pot lua naștere și direct pe baza unor acte administrative nor-

---

[1] A se vedea *T. Drăganu*, Actele administrative și faptele asimilate lor, p. 164.

[2] A se vedea *T. Drăganu*, Drept constituțional și instituții politice, vol. I, Târgu-Mureș, 1993, p. 153.

[3] *Ibidem*.

[4] În acest sens, a se vedea *A. Iorgovan*, op. cit., vol. II, 2005, p. 191; *A.R. Lazăr*, Reforma justiției și contenciosul administrativ, în C.J. nr. 5/2003, p. 11. În sens contrar, a se vedea *Al. Negoiță*, op. cit., p. 95-96; *I. Santai*, op. cit., vol. III, p. 44; *O. Podar, F. Simon*, Considerații privind posibilitatea atacării cu acțiune directă a actelor administrative cu caracter normativ, în Studia Universitatis Babeș-Bolyai, Iurisprudentia, nr. 1/2001, p. 18; *L. Chiriac*, Controlul judecătoresc al unui act administrativ ilegal, în Curentul juridic nr. 1-2/2002, p. 25 și urm.

mative[1], apreciind că în asemenea cazuri rare, când vătămarea unui drept recunoscut de lege are loc ca urmare a emiterii unui act administrativ normativ, cel care se consideră lezat trebuie să aibă posibilitatea de a se adresa în justiție și de a cere pe cale directă anularea unei sau a unor dispoziții ale acestui act. Altfel, cel în cauză ar trebui să aștepte să fie emis un act administrativ individual pe baza celui normativ, ceea ce înseamnă condamnarea lui la o stare de pasivitate, fără a putea întreprinde nimic pentru înlăturarea încălcării dreptului său și restabilirea legalității, or, această soluție este în contradicție cu principiile și dispozițiile Constituției noastre din 1991[2].

Punctul de vedere conform căruia și actele administrative cu caracter normativ pot fi atacate cu acțiune directă la instanțele judecătorești a fost îmbrățișat de Curtea Constituțională[3] și de Curtea Supremă de Justiție[4].

Cele relevate mai sus scot în evidență faptul că, în mare parte, teoretic și practic, *existau premisele pentru noua reglementare din Legea nr. 554/2004* în sensul *consacrării exprese a posibilității atacării pe cale directă în contenciosul administrativ și a actelor administrative cu caracter normativ*[5].

Este adevărat că, într-o opinie a unui autor de o deosebită autoritate, soluția din Legea nr. 554/2004 a fost criticată, arătându-se că un act administrativ normativ nu poate aduce atingere unui drept subiectiv sau unui interes garantat de lege unei persoane și că „a afirma că un drept subiectiv sau un interes garantat de lege poate

---

[1] În acest sens, a se vedea *T. Drăganu*, Drept constituțional, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1972, p. 19; *I. Iovănaș*, Drept administrativ și elemente ale științei administrației, p. 29; *R.N. Petrescu*, Izvoarele raportului juridic administrativ, în Studia Napocensia, seria Drept, Ed. Academiei, București, 1974, p. 103.

[2] *R.N. Petrescu*, Drept administrativ, 2004, p. 383.

[3] În acest sens, Curtea Constituțională a statuat că „(...) actele normative și individuale ale Guvernului și ale celorlalte autorități ale administrației publice centrale sau locale, indiferent de materia la care se referă, sunt controlate, sub aspectul legalității, de instanțele judecătorești, respectiv de secțiile speciale de contencios administrativ constituite prin Legea nr. 29/1990. Această concluzie se impune și atunci când legalitatea actului administrativ privește nerespectarea însăși a legii fundamentale, fiind emis cu exces de putere, adică cu depășirea limitelor și a condițiilor de exercitare a competenței organului emitent" (C.C., Decizia nr. 33 din 19 aprilie 1994 și Decizia nr. 34 din 27 aprilie 1994, în Culegere de decizii și hotărâri, 1994, Regia Autonomă Monitorul Oficial, p. 203 și 206).

[4] Instanța supremă a hotărât, într-o speță, că „Prevederea cuprinsă în art. 1 din Legea nr. 29/1990 referitoare la vătămarea unui drept recunoscut de lege prin actul administrativ atacat are semnificație numai cu privire la cerințele existenței unui drept recunoscut de lege sau a unui interes legitim a cărui protecție nu se poate realiza decât pe calea justiției și a unei vătămări aduse dreptului sau interesului legitim respectiv, printr-un act administrativ, indiferent de caracterul individual sau normativ al dispozițiilor sale" (C.S.J., Secția de contencios administrativ, decizia nr. 141 din 27 ianuarie 1999, în B.J. 1999, p. 646).

[5] A se vedea și *O. Puie*, Aspecte privind instituția contenciosului administrativ potrivit Constituției revizuite și a Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, în C.J. nr. 5/2006, p. 87.

fi făcut ineficient prin prevederile unui act normativ ar însemna să se admită că un asemenea act poate modifica, abroga sau suspenda legi în vigoare"[1].

480. Concepția Legii nr. 554/2004 privind actul administrativ și delimitarea lui de alte înscrisuri. După cum s-a arătat, actul administrativ este o manifestare unilaterală de voință în scopul de a da naștere, a modifica sau a stinge raporturi juridice, deci în scopul de a produce efecte juridice.

Încă teoria și practica judiciară din perioada interbelică au admis că ordinele și adresele de serviciu date pe cale ierarhică sau în formă de simplă corespondență nu sunt acte administrative și nu pot fi atacate direct în contenciosul administrativ.

Și în prezent, o serie de înscrisuri ce poartă denumirea de adresă, certificat, circulară, adeverință etc. nu produc prin ele însele efecte juridice, nu sunt acte administrative ci doar operațiuni materiale tehnice.

De pildă, în sensul O.G. nr. 33/2002 privind reglementarea eliberării certificatelor și adeverințelor de către autoritățile publice centrale și locale[2], *prin certificat* se înțelege documentul prin care *se confirmă* exactitatea sau realitatea unui fapt *ori se atestă* o anumită calitate în vederea valorificării anumitor drepturi de către persoana care solicită eliberarea acestuia, iar prin *adeverință* se înțelege *documentul prin care se atestă* un drept sau un fapt.

Certificatele și adeverințele se eliberează numai la cererea scrisă a persoanei sau a persoanelor îndreptățite ori a mandatarului acestora și numai în situația în care confirmarea, respectiv atestarea dreptului sau faptului le privesc în mod direct[3].

Drept urmare, *împotriva simplelor înscrisuri materiale nu se poate promova o acțiune directă în contencios administrativ.* În schimb, potrivit art. 18 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, *instanța este competentă să se pronunțe*, în afara situațiilor prevăzute la art. 1 alin. (6), și *asupra legalității operațiunilor administrative care au stat la baza emiterii actului supus judecății*, ceea ce înseamnă că legalitatea acestor operațiuni poate fi verificată *numai odată cu actul administrativ propriu-zis supus judecății.*

Atât sub imperiul Legii nr. 29/1990, cât și al actualei Legi nr. 554/2004, instanța noastră supremă s-a pronunțat în sensul respingerii acțiunilor de contencios administrativ ce aveau ca obiect înscrisuri materiale.

Practică judiciară. a) Ne vom referi mai întâi la câteva soluții ale instanței supreme date sub imperiul Legii nr. 29/1990, relevante și în prezent. Astfel, Curtea Supremă de Justiție, Secția de contencios administrativ, a hotărât că adeverința solicitată de reclamant de la o autoritate administrativă nu întrunește cerințele care

[1] *T. Drăganu*, Câteva reflecții pe marginea recentului Proiect de lege a contenciosului administrativ, în R.D.Pb. nr. 3/2004, p. 63.

[2] M. Of. nr. 88 din 2 februarie 2002.

[3] Articolul 3 din O.G. nr. 33/2002.

obișnuit trebuie să confere înscrisului caracterul de act administrativ[1]; în același sens, s-a mai stabilit că adresa prin care o autoritate administrativă comunică doar măsurile preparatorii luate de acea autoritate în vederea soluționării cererii petentului nu este un act administrativ, nefiind emisă cu scopul de a produce efecte juridice, deci nu poate fi cenzurată pe calea contenciosului administrativ[2].

Totodată, o adeverință ce a fost eliberată reclamantului, fără să conțină o anume formulare pretinsă de acesta, nu justifică concluzia că el ar fi fost vătămat într-un drept al său. Astfel, în mod corect, suprema noastră instanță a hotărât că petiționarul nu poate să pretindă ca răspunsul la cererea sa să fie potrivit propriei sale formulări sau într-un anumit sens, după dorința personală, *„stabilirea răspunsului fiind de atribuțiile organului administrativ"*[3] (s.n. – R.N.P).

Într-o altă speță, Curtea Supremă de Justiție, Secția de contencios administrativ, a hotărât că *răspunsul* Ministerului Lucrărilor Publice și Amenajării Teritoriului, Inspecția în construcții lucrări publice, urbanism și amenajarea teritoriului, *materializat în adresa* nr. X/2000 transmisă reclamantului, se referă la o serie de date privind construcția unei barăci metalice, regimul juridic al acesteia, precum și montarea unei firme reclamă. Acest înscris nu este un act administrativ, fiind o simplă adresă de răspuns care nu poate forma obiectul unei acțiuni în contencios administrativ[4] în baza art. 1 din Legea nr. 29/1990.

Cu altă ocazie, s-a decis[5] că *adresa* prin care o autoritate administrativă *comunică petentului modul de soluționare a sesizării trimise și punctul de vedere cu privire la aspectele verificate* nu produce efecte juridice specifice dreptului administrativ și nu este un act administrativ, astfel că nu poate fi cenzurată pe calea contenciosului administrativ în condițiile Legii nr. 29/1990.

b) Aceleași soluții sau soluții asemănătoare se întâlnesc și în *jurisprudența actuală* a Înaltei Curți de Casație și Justiție, Secția de contencios administrativ și fiscal, *bazată pe dispozițiile Legii nr. 554/2004.*

Astfel, într-o speță, Înalta Curte de Casație și Justiție, Secția de contencios administrativ și fiscal, a decis, în mod corect, că *răspunsul* instituției la petițiile prin care sunt semnalate aspecte legate de desfășurarea activității la nivelul entității, precum și cu privire la relațiile existente între angajații acesteia nu dă naștere, nu modifică și nu stinge raporturi juridice între petiționar și instituția respectivă, astfel că *nu este un act administrativ* în sensul art. 2 lit. c) teza I din Legea nr. 554/2004,

---

[1] C.S.J., Secția de contencios administrativ, decizia nr. 13 din 6 iunie 1991, în *V. Bogdănescu și colab.*, op. cit., p. 659.

[2] C.S.J., Secția de contencios administrativ, decizia nr. 114 din 18 septembrie 1991, în *V. Bogdănescu și colab.*, op. cit., p. 580; C.S.J., Secția de contencios administrativ, decizia nr. 654 din 16 martie 1998.

[3] C.S.J., Secția de contencios administrativ, decizia nr. 15 din 6 iunie 1991, în Dreptul nr. 5/1992, p. 84.

[4] C.S.J., Secția de contencios administrativ, decizia nr. 2089 din 31 mai 2001, în *Th. Mrejeru, E. Albu, A. Vlad*, op. cit., p. 642.

[5] C.S.J., Secția de contencios administrativ, decizia nr. 688 din 19 februarie 2001, în *Th. Mrejeru, E. Albu, A. Vlad*, op. cit., p. 638.

ci reprezintă o corespondență administrativă supusă regimului juridic stabilit prin O.G. nr. 27/2002, drept urmare, nu poate face obiectul controlului de legalitate din partea instanței de contencios administrativ în temeiul art. 1 alin. (1) din Legea nr. 554/2004[1].

Într-o altă speță, în care reclamantul-recurent a susținut că a fost vătămat într-un interes legitim prin actul emis de pârât, prin care acesta i-a pus în vedere să-și completeze dosarul de preschimbare a certificatului de revoluționar cu „alte documente probatorii" și „alte probe, inclusiv documente utile", instanța supremă a arătat[2] că *adresa* prin care autoritatea l-a înștiințat pe reclamant să-și completeze dosarul pentru a fi îndeplinite toate condițiile cerute de Legea nr. 341/2004 *nu constituie un act administrativ în sensul art. 2 lit. c)* din Legea nr. 554/2004, căci nu dă naștere, nu modifică sau nu stinge raporturi juridice.

Pe aceeași linie de idei, Înalta Curte de Casație și Justiție, Secția de contencios administrativ și fiscal, a stabilit că *este inadmisibilă* acțiunea în contencios administrativ având ca obiect *acte premergătoare, separat de actul administrativ* în considerarea cărora s-au întocmit. Astfel se arată că *rapoartele de evaluare* întocmite în cazul reanalizării specializărilor universitare „nu au calitatea de act administrativ în sensul prevăzut de lege, ci sunt operațiuni administrative premergătoare întocmirii actului administrativ, ele, luate separat, nefiind capabile să dea naștere, să modifice sau să stingă raporturi juridice"[3]. Ca atare, s-a reținut că acțiunea pentru anularea celor două rapoarte, în situația în care nu se cere anularea și a actului administrativ emis în baza acestora, apare ca fiind inadmisibilă.

În același context, cu prilejul soluționării unei spețe, Înalta Curte de Casație și Justiție, Secția de contencios administrativ și fiscal, a decis, judicios, că actele în legătură directă cu activitatea de judecată a instanțelor și cu activitatea parchetului nu reprezintă acte administrative în sensul Legii nr. 554/2004, așadar, actele și refuzul Ministerului Public cu privire la declararea sau nedeclararea recursului în anulare nu sunt cenzurabile în temeiul Legii contenciosului administrativ, soluție la care achiesăm.

Mai trebuie avut în vedere un aspect, și anume, uneori, în legislație sunt folosite incorect denumiri specifice pentru operațiuni materiale-tehnice neproducătoare de efecte juridice, cum sunt cele de aviz, propunere sau aprobare, dar, *în realitate*, ne găsim în prezența *unor acte administrative producătoare de efecte juridice*, susceptibile de a fi atacate pe calea contenciosului administrativ. Desigur, rămâne ca instanța de contencios administrativ să analizeze cu atenție, în litigiile cu care se confruntă, dacă unele dintre aceste denumiri, specifice operațiunilor administrative

---

[1] I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 3673 din 31 octombrie 2006, în *G.V. Bîrsan, L. Sârbu, B. Georgescu*, op. cit., semestrul II/2006, p. 13.

[2] I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 3 din 9 ianuarie 2007, în *G.V. Bîrsan, L. Sârbu, B. Georgescu*, op. cit., semestrul I/2007, p. 196.

[3] I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 3771 din 2 noiembrie 2006, în *G.V. Bîrsan, L. Sârbu, B. Georgescu*, în op. cit., semestrul II/2006, p. 3.

neproducătoare de efecte juridice, nu corespund cu conținutul manifestării de voință, fiind de fapt acte administrative producătoare de efecte juridice[1].

481. Actele administrativ-jurisdicționale pot fi atacate în conformitate cu dispozițiile art. 6 alin. (1)-(4) din Legea nr. 554/2004. După ce în primul alineat se reiterează dispoziția constituțională a art. 21 alin. (4), care stipulează că jurisdicțiile administrative sunt facultative și gratuite, următoarele alineate ale art. 6 cuprind dispoziții de detaliu de ordin procedural.

Astfel, caracterul facultativ al jurisdicției administrative speciale rezultă din textul alin. (2), și anume partea care se consideră vătămată printr-un act administrativ susceptibil, potrivit legii organice, să facă obiectul unei jurisdicții speciale administrative *are dreptul de a nu exercita procedura administrativ-jurisdicțională*, putând să se adreseze instanței de contencios administrativ, după ce, în prealabil, a îndeplinit procedura prealabilă (recursul grațios ori ierarhic) reglementată în art. 7 din lege[2].

Și în cazul în care legea organică prevede o cale de atac împotriva actului administrativ-jurisdicțional, în fața unei alte jurisdicții administrative speciale, partea *poate să renunțe* la această cale de atac. În această situație, partea *poate să atace actul administrativ-jurisdicțional direct la instanța de contencios administrativ*, în termen de 15 zile de la comunicare[3].

Chiar mai mult, în conformitate cu dispozițiile art. 6 alin. (4), partea care a optat pentru jurisdicția administrativă specială sau pentru calea de atac la un alt organ administrativ-jurisdicțional *poate să renunțe la aceasta*, în timpul soluționării litigiului, având însă *obligația de a notifica* decizia sa de renunțare *organului administrativ-jurisdicțional în cauză*. În această situație, partea *sesizează instanța de contencios administrativ* în termen de 15 zile *de la notificare*, iar procedura prealabilă stabilită de art. 7 nu se mai efectuează.

482. Implicațiile Legii nr. 554/2004 asupra actelor adoptate de autorități cu atribuții în domeniul fondului funciar, în baza Legii nr. 18/1991, republicată, și asupra certificatelor de atestare a dreptului de proprietate asupra terenurilor aparținând societăților comerciale cu capital de stat. a) În practica instanțelor de contencios administrativ, sub imperiul Legii nr. 29/1990, Secțiile de contencios administrativ ale instanțelor judecătorești au avut de soluționat numeroase litigii

---

[1] Autorul *O. Puie*, având în vedere mai multe decizii de speță ale Curții Supreme de Justiție, Secția de contencios administrativ, afirmă că din cadrul actelor premergătoare emiterii unui act administrativ se detașează așa-numitele „acte condiție" care prin ele însele produc efecte juridice și care pot leza drepturile și interesele legitime ale unei persoane, putând fi atacate în contenciosul administrativ (op. cit., în C.J. nr. 5/2006, p. 91-92).

[2] Autorul *I. Deleanu* consideră că art. 6 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 impune, pe o cale ocolită, parcurgerea procedurii prealabile de către persoana care, în conformitate cu reglementarea din art. 21 alin. (4) din Constituție, alege să nu recurgă la jurisdicția administrativă (Accesul liber la justiție sau dreptul la un recurs efectiv, în C.J. nr. 11/2006, p. 35 și urm.).

[3] Articolul 6 alin. (3) din Legea nr. 554/2004. A se vedea și *G. Bogasiu*, op. cit., p. 137.

referitoare la titlurile de proprietate emise potrivit *Legii nr. 18/1991*. În doctrină s-au exprimat păreri și în practica judiciară s-au dat soluții *care au socotit titlurile de proprietate ca fiind acte administrative*. Am apreciat că *titlul de proprietate este un act juridic administrativ*, chiar dacă pe baza lui se nasc raporturi juridice civile, iar competența soluționării cererii de anulare totală sau parțială ar trebui să aparțină instanței de contencios administrativ[1].

Dat fiind că opiniile doctrinare, dar mai ales punctele de vedere ale instanțelor judecătorești cu privire la titlul de proprietate emis în baza Legii nr. 18/1991 au continuat să fie diferite, *Curtea Supremă de Justiție, Secțiile Unite*, prin Decizia nr. 1 din 30 iunie 1997, a stabilit, în unanimitate, că *titlul de proprietate este un act administrativ* în baza căruia se creează raporturi juridice civile vizând drepturi de proprietate; în al doilea rând, a hotărât, *cu majoritate de voturi*, că *instanța căreia îi revine competența materială* de a soluționa cererile în anulare a titlului de proprietate este *judecătoria*[2].

În acord cu cele statuate de instanța supremă, prin republicarea Legii nr. 18/1991[3], în art. 53 alin. (2) s-a prevăzut că împotriva hotărârii comisiei județene *se poate face plângere la judecătoria* în a cărei rază teritorială este situat terenul, în termen de 30 de zile de la comunicare. Aceste dispoziții se aplică și în cazul în care plângerea este îndreptată împotriva ordinului prefectului sau oricărui act administrativ

---

[1] A se vedea *R.N. Petrescu*, Natura juridică a titlului de proprietate emis potrivit Legii nr. 18/1991, în Dreptul nr. 12/1996, p. 47 și urm. Într-o decizie din anul 1995, Curtea Supremă de Justiție, Secția de contencios administrativ, a statuat că „(...) procedura instituită de art. 11 din Legea fondului funciar, fiind o procedură specială, este de strictă interpretare și nu se poate aplica decât în condițiile stricte ale normei juridice (stabilirea dreptului de proprietate funciară prin constituirea sau reconstituirea acestuia, la cerere), nu și în cazul în care prin emiterea titlului se vatămă un drept legitim de proprietate al altei persoane (caz în care devin aplicabile dispozițiile art. 1 din Legea nr. 29/1990), iar, pe de altă parte, pentru că pe calea unei eventuale acțiuni în revendicare, de competența instanței de drept comun, nu se poate anula titlul de proprietate ca act administrativ, ci numai înlătura ca ineficient juridic, în cazul în care partea adversă face dovada calității sale de proprietară, în temeiul unui titlu juridic mai puternic. De aceea, ori de câte ori se pretinde că prin emiterea unui titlu de proprietate în baza Legii fondului funciar o persoană a fost vătămată în drepturile sale subiective, inclusiv în dreptul de proprietate, trebuie să i se recunoască acesteia dreptul la acțiunea în contencios administrativ având ca obiect anularea actului, în condițiile existenței, concomitent, și a unui drept la acțiunea în revendicare (C.S.J., Secția de contencios administrativ, decizia nr. 94 din 6 februarie 1995, nepublicată).

[2] C.S.J., Secții Unite, Decizia nr. 1 din 30 iunie 1997, citată de *M. Preda, V. Anghel*, Decizii și hotărâri ale Curții Supreme de Justiție și Curții Constituționale privind probleme ale administrației publice și agenților economici, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 659 și urm. În opiniile separate la această decizie, soluția finală la care s-a oprit instanța supremă a fost criticată, conchizându-se că, legal, aceasta „ar fi trebuit să recunoască competența materială a soluționării cererilor de anulare a titlurilor de proprietate emise în temeiul Legii nr. 18/1991 curților de apel, ca instanțe de contencios administrativ" (a se vedea *Opinii separate* la Decizia nr. 1 din 30 iunie 1997 a Curții Supreme de Justiție, Secții Unite, în *M. Preda, V. Anghel*, op. cit., p. 668 și urm.).

[3] Republicată în M. Of. nr. 1 din 5 ianuarie 1998, cu modificările și completările ulterioare.

al unui organ administrativ care a refuzat atribuirea terenului sau propunerile de atribuire a terenului, în condiţiile prevăzute la Capitolul II al Legii nr. 18/1991.

De lege lata, prin dispoziţiile Legii nr. 18/1991, republicată, comisia locală este caracterizată ca *autoritate publică cu activitate administrativă*, iar comisia judeţeană ca *autoritate publică*[1] *cu activitate administrativ-jurisdicţională*.

Faţă de dispoziţiile art. 21 alin. (4) din Constituţia republicată, potrivit căruia jurisdicţiile speciale administrative au un caracter facultativ şi gratuit, respectiv de cele din art. 6 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, conform căruia actele administrative susceptibile, potrivit legii organice, să facă obiectul unei jurisdicţii speciale administrative pot fi atacate la instanţa de contencios administrativ dacă partea înţelege să nu exercite procedura administrativ-jurisdicţională, rezultă că persoanele nemulţumite de hotărârea comisiei judeţene vor avea dreptul să aleagă între calea prevăzută de art. 53 alin. (2) din Legea nr. 18/1991, republicată, adică plângerea la judecătoria în a cărei rază teritorială este situat terenul, sau să se adreseze direct instanţei de contencios administrativ, în condiţiile Legii nr. 554/2004[2].

b) În ce priveşte natura juridică a certificatelor de atestare a dreptului de proprietate asupra terenurilor aparţinând societăţilor comerciale cu capital de stat, instanţa noastră supremă s-a pronunţat constant, atât în perioada de incidenţă a Legii nr. 29/1990, cât şi a Legii nr. 554/2004, în sensul că sunt *acte administrative de autoritate constitutive de drepturi* care produc efecte juridice subsecvente de drept civil, competenţa soluţionării litigiilor vizând anularea certificatului menţionat revenind instanţei de contencios administrativ[3]. Astfel, într-o decizie recentă, instanţa supremă a arătat că „Certificatul de atestare a dreptului de proprietate are natura juridică a unui *act administrativ de autoritate*, constitutiv de drepturi, acţiunea în *anularea acestuia fiind de competenţa instanţei de contencios administrativ*, potrivit dispoziţiilor Legii nr. 554/2004, cu respectarea prevederilor privind obligativitatea efectuării procedurii prealabile" (s.n.)[4]. De asemenea, merită reţinută ideea din aceeaşi decizie, potrivit căreia împrejurarea că din acţiunea reclamanţilor se nasc şi efecte subsecvente de drept civil nu îi modifică natura juridică, deoarece nu schimbă natura raporturilor care au determinat emiterea lui şi nici caracterul de autoritate al înscrisului respectiv.

---

[1] În sensul calificării comisiilor judeţene de aplicare a Legii fondului funciar drept *autorităţi administrative cu activitate administrativ-jurisdicţională*, a se vedea *O. Puie*, Natura juridică a comisiilor judeţene de aplicare a Legii fonduului funciar nr. 18/1991 în contextul dispoziţiilor constituţionale revizuite, în R.R.D.P. nr. 6/2007, p. 136-137.

[2] A se vedea *O. Puie*, op. cit., în C.J. nr. 5/2006, p. 94. Autorul susţine că această opţiune există şi pentru persoanele nemulţumite de *hotărârile comisiilor locale*, persoanele nemulţumite putând să se adreseze cu contestaţie fie comisiei judeţene, autoritate administrativ-jurisdicţională, fie direct instanţei de contencios administrativ.

[3] A se vedea şi *O. Puie*, op. cit., p. 95.

[4] I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 4055 din 21 noiembrie 2006, în *G.V. Bîrsan, L. Sârbu, B. Georgescu*, op. cit., semestrul I/2006, p. 109.

III. Contractele administrative

483. Pentru prima dată, în legislația de drept administrativ se stipulează în art. 2 alin. (1) lit. c) că *sunt asimilate actelor administrative*, în sensul prezentei legi, *și contractele* încheiate de autoritățile publice *care au ca obiect punerea în valoare a bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea serviciilor publice, achizițiile publice*[1].

Privitor la această dispoziție, în doctrină s-a apreciat că „În felul acesta, în legislația românească s-a impus instituția contractelor administrative, cu toate consecințele de ordin teoretic și practic", fiind de neconceput ca, de pildă, punerea în valoare a bunurilor proprietate publică să se facă prin contracte de concesiune guvernate de regulile dreptului comercial, care au ca fundament ideea de profit"[2].

Prin Legea nr. 262/2007, la finalul textului, s-a adăugat că „prin legi speciale pot fi prevăzute și alte categorii de contracte administrative supuse competenței instanțelor de contencios administrativ", precizare care ni se pare pertinentă față de enumerarea anterioară, limitativă a contractelor asimilate actului administrativ. În doctrină se propusese, *de lege ferenda*, ca toate contractele administrative să fie asimilate actului administrativ și să fie de competența instanței de contencios administrativ[3], legiuitorul organic preferând să nu modifice textul inițial, dar, totuși, permițând ca prin legi speciale să se prevadă expres competența instanțelor de contencios administrativ și pentru *alte contracte administrative* decât pentru cele nominalizate expres în art. 2 alin. (1) lit. c).

Practică judiciară. Conform unei soluții pronunțate într-o speță de către instanța supremă, convenția încheiată între două autorități publice prin care se dispune compensarea sumelor datorate de o societate comercială cu sumele cuvenite aceleiași societăți cu titlu de subvenție *are caracteristicile unui contract administrativ*, iar litigiile având ca obiect o astfel de convenție sunt, potrivit art. 8 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, de competența instanțelor de contencios administrativ[4]. Suntem de acord cu soluția și cu interpretarea în sens larg a art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 554/2004, în ideea de a fi asimilate cu actul administrativ cât mai multe contracte administrative.

În schimb, într-o altă speță, printr-o interpretare restrânsă, Înalta Curte de Casație și Justiție, Secția de contencios administrativ și fiscal, a decis că este inadmi-

---

[1] Se poate pune întrebarea dacă era necesară această asimilare a unor contracte administrative cu actul administrativ unilateral tipic, în ideea de a le supune controlului instanțelor de contencios administrativ, sau acest lucru putea fi realizat printr-o asemenea precizare în Legea nr. 554/2004, fără a se recurge la artificiul asimilării.

[2] *A. Iorgovan*, Noua Lege a contenciosului administrativ. Geneză, explicații și jurisprudență, Ed. Kullusys, București, 2006, p. 138.

[3] A se vedea *O. Puie*, op. cit., în C.J. nr. 6/2006, p. 97; *R.N. Petrescu*, Modificările aduse Legii nr. 340/2004 privind instituția prefectului prin O.U.G. nr. 179/2005, în R.D.Pb. nr. 1/2006, p. 52.

[4] I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 3673 din 31 octombrie 2006, în *G.V. Bîrsan, L. Sârbu, B. Georgescu*, op. cit., semestrul I/2006, p. 207-208.

sibilă acțiunea în contencios administrativ formulată pentru încheierea unui leasing imobiliar prevăzut de Ordinul ministrului cultelor nr. 2461/2004, deoarece acesta nu este un act unilateral emis de o autoritate publică în vederea executării ori a organizării executării legii și nici nu face parte din categoria contractelor administrative reglementate de Legea nr. 554/2004[1].

IV. Nesoluționarea în termenul legal a unei cereri

484. După cum s-a arătat, textul constituțional revizuit al art. 52 alin. (1) se referă la răspunderea autorităților publice pentru *nesoluționarea în termenul legal a unei cereri.* La puțin timp după revizuirea Constituției, în doctrină s-a subliniat că sunt posibile două situații practice: primul are în vedere rezolvarea cererii cu depășirea termenelor legale și cel de-al doilea privește tăcerea autorității publice care a fost sesizată cu o cerere[2].

Semnificația sintagmei „nesoluționarea în termenul legal a unei cereri" este dată de art. 2 alin. (1) lit. h), și anume *„faptul de a nu se răspunde solicitantului în termen de 30 de zile de la înregistrarea cererii, dacă prin lege nu se prevede alt termen".* Referitor la acest text, s-au exprimat, în principal, două opinii: prima, care consideră că „nesoluționarea" semnifică atât refuzul nejustificat de a soluționa cererea cât și tăcerea administrației[3], și a doua, care susține că refuzul nejustificat și nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, asimilată actului administrativ prin art. 2 alin. (2), nu pot avea aceeași semnificație[4].

În ce ne privește, achiesăm la cea de-a doua opinie. Faptul că legiuitorul organic se referă în Legea nr. 554/2004 la două noțiuni pe care le definește distinct și fiecare cu un alt înțeles este, poate, cel mai important argument în sensul că „nesoluționarea" în termenul legal" a unei cereri nu include și refuzul nejustificat. Pe de altă parte, chiar dacă textul constituțional al art. 52 alin. (1) se referă numai la nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, legiuitorul organic, dacă ar fi dorit, putea să se refere expres și la refuzul nejustificat[5] de a soluționa cererea, chiar în art. 1 alin. (1) din Legea nr. 554/2004.

---

[1] I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 3673 din 31 octombrie 2006, în *G.V. Bîrsan, L. Sârbu, B. Georgescu,* op. cit., semestrul II/2006, p. 123-126.

[2] A se vedea *M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu,* op. cit., p. 106.

[3] A se vedea *R.A.Lazăr,* Considerații asupra Proiectului Legii contenciosului administrativ, în R.D.Pb. nr. 3/2004, p. 69-70.

[4] A se vedea *O. Puie,* Aspecte privind instituția contenciosului administrativ potrivit Constituției revizuite și a Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, în C.J. nr. 6/2006, p. 92.

[5] În acest sens, s-a făcut propunerea ca refuzul nejustificat de a soluționa o cerere referitoare la un drept sau interes legitim să fie inclus în art. 1 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, alături de nesoluționarea unei cereri în termenul legal (*O. Puie,* Recursul administrativ și jurisdicțional în contenciosul administrativ după modificarea Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ prin Legea nr. 262/2007, Ed. Universul Juridic, București, 2007, p. 132).

V. Refuzul nejustificat de a soluționa o cerere

485. Refuzul nejustificat de a soluționa o cerere este definit în art. 2 alin. (1) lit. i) din Legea nr. 554/2004, ca *„exprimarea explicită, cu exces de putere, a voinței de a nu rezolva cererea unei persoane"*. După cum se observă, refuzul nejustificat implică două condiții, și anume voința autorității publice să aibă un caracter explicit, respectiv exprimarea voinței de a nu rezolva cererea unei persoane să fie făcută cu exces de putere. Prin Legea nr. 262/2007 s-a mai adăugat textul prin care se asimilează refuzului nejustificat *și nepunerea în executare a actului administrativ emis ca urmare a soluționării favorabile a cererii sau, după caz, a plângerii prealabile.*

Semnificația refuzului nejustificat de a soluționa o cerere, dată prin Legea nr. 554/2004, diferă de cea stabilită prin reglementările anterioare, de aceea, ni se pare util să facem o scurtă prezentare a acestora referitoare la conceptul de refuz nejustificat.

486. Privire comparativă asupra reglementărilor ce s-au succedat până la Legea nr. 554/2004. În formularea art. 1 alin. (1) din Legea nr. 29/1990, la instanța de contencios administrativ se putea ataca actul administrativ și refuzul nejustificat al unei autorități administrative de a rezolva o cerere referitoare la un drept recunoscut de lege.

Potrivit art. 1 alin. (2) din aceeași lege, prin *refuz nejustificat se înțelegea și tăcerea administrației*, adică faptul de a nu se răspunde petiționarului în termen de 30 de zile de la înregistrarea cererii respective, dacă prin lege nu se prevedea un alt termen.

Formularea din Legea nr. 29/1990 era diferită față de cea folosită în art. 1 din Legea pentru contenciosul administrativ din 1925, potrivit căruia obiectul acțiunii în contencios administrativ îl putea constitui *actul administrativ* și *reaua voință a autorităților administrative de a rezolva cererea privitoare la un drept.* Literatura juridică de specialitate din perioada respectivă a apreciat că referirea legiuitorului la reaua voință a autorităților administrative de a rezolva cererea privitoare la un drept a avut în vedere *tăcerea administrației*, nu și actul administrativ ori refuzul de a satisface cererea, care sunt manifestări de voință[1]. Deoarece reaua voință a administrației era greu de dovedit, a fost instituționalizată o cale de atac aparte, și anume obligarea administrației de a se pronunța asupra cererii particularului într-un anumit termen. Dacă cererea era respinsă, particularul putea să atace în contencios decizia de respingere când aceasta era ilegală și îi vătăma un drept.

În Legea nr. 1/1967 s-a prevăzut că sunt „asimilate" actelor administrative și refuzul satisfacerii cererii privitoare la un drept și nerezolvarea cererii în termenul prevăzut de lege. Sub imperiul acestei legi, în cazul în care cel vătămat era lezat într-un drept al său printr-un act administrativ ilegal, avea obligația ca, înainte de a introduce acțiunea în anulare, să urmeze procedura administrativă prealabilă în

[1] În acest sens, a se vedea *C.G. Rarincescu*, op. cit., p. 267-268.

termen de 30 de zile de la data comunicării actului. Această procedură *nu trebuia îndeplinită când vătămarea unui drept era urmarea refuzului nejustificat de a satisface o cerere ori a nerezolvării unei astfel de cereri în termenul prevăzut de lege.*

În schimb, Legea nr. 29/1990 *identifica* regimul juridic al actului administrativ cu cel al refuzului și tăcerii administrației[1]. Într-adevăr, dacă în temeiul art. 1 alin. (2) din Legea nr. 1/1967 refuzul nejustificat de a satisface o cerere privitoare la un drept, cât și nerezolvarea unei astfel de cereri în termenul prevăzut de lege se „socoteau" acte administrative ilegale, ceea ce a făcut ca unii autori să le denumească „acte administrative prin asimilare", în Legea contenciosului administrativ nr. 29/1990, faptul de a nu se răspunde petiționarului, deci *tăcerea* administrației publice, se considera „refuz nejustificat de rezolvare a cererii privitoare la un drept, *iar acesta din urmă avea același regim juridic ca și actul administrativ*"[2].

487. Practică judiciară formată pe baza Legii nr. 29/1990. Sub imperiul Legii nr. 29/1990, în multe soluții, instanțele judecătorești au admis acțiuni împotriva refuzului autorităților administrative de a soluționa o cerere referitoare la un drept, considerându-l *nejustificat*. Vom releva câteva dintre soluțiile decise pe baza Legii nr. 29/1990 în care s-a apreciat că refuzul are *caracter nejustificat*:

– refuzul Primăriei municipiului București de a întocmi un proces-verbal de evaluare a gospodăriilor demolate abuziv, pe baza căruia cetățeanului să-i fie achitate despăgubirile solicitate;

– refuzul Ministerului Sănătății de a reîncadra o persoană ca șef de lucrări la I.M.F., post din care persoana respectivă a fost înlăturată abuziv;

– refuzul Băncii Naționale de a deschide acreditiv în valută[3];

– refuzul Comitetului Român pentru Adopții de a înregistra un minor pe lista copiilor adoptabili[4];

– refuzul prefectului de a emite actul administrativ de restituire a terenului dobândit prin moștenire, neafectat de construcții și detalii de sistematizare[5];

– refuzul Inspectoratului de poliție județean de eliberare a autorizației port-armă prepușilor unei societăți comerciale[6];

---

[1] A se vedea *I. Iovănaș*, Caracteristicile generale ale reglementării contenciosului administrativ, p. 53.

[2] *Ibidem.*

[3] A se vedea *A. Iorgovan*, op. cit., vol. II, 2002, p. 209. Pentru analiza critică a unor aspecte din practica judiciară de respingere a acțiunilor contra refuzului, a se vedea *idem*, p. 214 și urm.

[4] C.S.J., Secția de contencios administrativ, decizia nr. 136 din 15 februarie 1995, nepublicată [s-a precizat că refuzul înscrierii apare ca act administrativ cenzurabil conform art. 1 alin. (2) din Legea nr. 29/1990].

[5] C.S.J., Secția de contencios administrativ, decizia nr. 166 din 22 februarie 1995, nepublicată.

[6] C.S.J., Secția de contencios administrativ, decizia nr. 607 din 6 iunie 1995, nepublicată.

– refuzul unității județene de poliție de a restitui reclamantului permisul de conducere auto după trecerea unui an de zile în care nu s-a luat nicio măsură[1];

– refuzul autorității administrative competente de a comunica reclamantului revoluționar, conform Legii nr. 42/1990, republicată, și art. 15 alin. (5) din Legea nr. 18/1991, republicată, informații cu privire la situația terenurilor disponibile[2].

În categoria litigiilor ce au avut ca obiect refuzul nejustificat al unei autorități administrative de a rezolva o cerere referitoare la un drept recunoscut de lege au mai fost incluse de practica judiciară și cele referitoare la *refuzul comisiilor comunale pentru aplicarea Legii fondului funciar nr. 18/1991 de a pune în posesie în baza adeverințelor de reconstituire sau de constituire a dreptului de proprietate privată asupra terenurilor*[3].

488. Practică judiciară pe baza Legii nr. 554/2004. Aceleași soluții sau soluții asemănătoare se întâlnesc și în jurisprudența actuală a Înaltei Curți de Casație și Justiție, bazată pe dispozițiile Legii nr. 554/2004, după cum se va vedea în continuare.

Vom menționa unele spețe în care Înalta Curte de Casație și Justiție, Secția de contencios administrativ și fiscal, a decis că *refuzul este nejustificat*, soluții la care achiesăm. Astfel, într-o speță, s-a decis că neemiterea unei decizii privind acordarea sau neacordarea unei pensii militare și încercarea de a lămuri pe petiționar printr-o simplă adresă echivalează cu *refuzul nejustificat* de soluționare a cererii și cu vătămarea reclamantului în drepturile sale recunoscute de lege. Astfel fiind, în

---

[1] C.S.J., Secția de contencios administrativ, decizia nr. 1164 din 21 martie 2001, în *Th. Mrejeru, E. Albu, A. Vlad*, op. cit., p. 88.

[2] C.S.J., Secția de contencios administrativ, decizia nr. 689 din 19 februarie 2001, în *Th. Mrejeru, E. Albu, A. Vlad*, op. cit., p. 776.

[3] A se vedea *V.I. Prisăcaru*, Contenciosul administrativ român, p. 167. De pildă, reclamantul, persoană fizică, a cerut instanței de contencios administrativ obligarea consiliului județean și a Comisiei județene pentru aplicarea Legii nr. 18/1992, precum și a consiliului local al unei comune și a Comisiei comunale pentru punerea în aplicare a Legii nr. 18/1991 să-i elibereze titlul de proprietate și să-l pună în posesia unor terenuri asupra cărora s-a reconstituit dreptul de proprietate. Soluționând cauza, instanța competentă a admis acțiunea, în sensul că a obligat consiliul județean pârât, prin Comisia județeană pentru punerea în aplicare a Legii nr. 18/1991, să emită titlul de proprietate, iar pe consiliul comunal pârât, prin Comisia comunală pentru punerea în aplicare a Legii nr. 18/1991, să pună în posesie pe reclamant. Curtea Supremă de Justiție, Secția de contencios administrativ, judecând recursul declarat de consiliul județean, a apreciat că motivele invocate de recurentul-pârât sunt neîntemeiate și, în consecință, a respins recursul (C.S.J., Secția de contencios administrativ, decizia nr. 413/1993, în *V.I. Prisăcaru*, op. cit., p. 367). Într-o altă speță, reclamantul, persoană fizică, a cerut instanței de contencios administrativ obligarea unei comisii comunale pentru aplicarea Legii nr. 18/1991 la punerea în posesie a terenului asupra căruia dreptul de proprietate i-a fost reconstituit prin hotărâre judecătorească. Instanța a stabilit, pe bună dreptate, că refuzul comisiei comunale de aplicare a Legii nr. 18/1991 de a pune în posesie pe reclamant potrivit sentinței judecătorești constituie un act administrativ ilegal și a admis acțiunea așa cum a fost formulată (Trib. jud. Argeș, sentința nr. 157/1993, în *V.I. Prisăcaru*, op. cit., p. 368).

mod legal a dispus instanța de fond ca autoritatea publică să emită o decizie privind acordarea/neacordarea pensiei militare de serviciu în favoarea reclamantului[1].

Într-o altă speță, s-a arătat că este *nejustificat refuzul de acordare a regimului tolerării* pentru un străin a cărui familie se află pe teritoriul țării noastre și are în componența sa trei copii minori. Îndepărtarea reclamantului de pe teritoriul României ca o consecință a refuzului de acordare a regimului tolerării „ar constitui, indiscutabil, o îngrădire a dreptului său la viața de familie (compusă în prezent din 5 persoane), fără ca din împrejurările concrete ale cauzei să rezulte că vătămarea acestui drept fundamental ar reprezenta o măsură necesară, în sensul prevederilor art. 8 parag. 2 din Convenția europeană a drepturilor omului"[2].

De asemenea, instanța supremă a decis că *este nejustificat refuzul de a elibera licență taxi*, refuz întemeiat pe argumentul că reclamantul nu îndeplinește condiția de onorabilitate, deoarece infracțiunea de delapidare pentru care a fost condamnat la pedeapsa de 1 an închisoare în anul 2000 nu face parte din infracțiunile menționate de art. 4 lit. e) din Legea nr. 507/2002[3], deci ea nu reprezintă o interdicție pentru eliberarea licenței taxi[4].

Mai trebuie reținut punctul de vedere justificat al instanței supreme, în sensul că „Rezolvarea nefavorabilă a unei cereri adresate unei autorități administrative nu echivalează cu un refuz nejustificat și nu dă dreptul la despăgubiri pentru repararea pagubei, dacă soluția dată cererii a avut un temei legal, întrucât autoritatea administrativă este obligată doar să răspundă cererii petiționarului, și nu să dea un curs favorabil acesteia"[5]. În cauză, reclamantului i s-a dat un răspuns, *în termen legal*, la cererea sa, în conformitate cu normele referitoare la procedura de eliberare a copiilor de pe înscrisurile aflate în dosarele instanțelor judecătorești, iar faptul că acesta este nemulțumit de răspunsul primit *nu echivalează cu un refuz nejustificat de rezolvare sau cu nesoluționarea în termen legal a cererii* și nu dă dreptul la despăgubiri pentru repararea pagubei, conform art. 1 din Legea nr. 554/2004[6].

---

[1] I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 3781 din 2 noiembrie 2006, în *G.V. Bîrsan, L. Sârbu, B. Georgescu*, op. cit., semestrul II/2006, p. 162-163.

[2] I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 2880 din 14 septembrie 2006, în *G.V. Bîrsan, L. Sârbu, B. Georgescu*, op. cit., semestrul II/2006, p. 85-87.

[3] Legea nr. 507/2002 privind organizarea și desfășurarea unor activități economice de către persoane fizice (M. Of. nr. 582 din 6 august 2002) a fost abrogată prin Legea nr. 300/2004 privind autorizarea persoanelor fizice și asociațiilor familiale care desfășoară activități în mod independent (M. Of. nr. 576 din 29 iunie 2004). Aceasta din urmă, la rândul ei, a fost abrogată prin O.U.G. nr. 44/2008 privind desfășurarea activităților economice de către persoane fizice autorizate, întreprinderile individuale și întreprinderile familiale (M. Of. nr. 328 din 25 aprilie 2008).

[4] I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 2431 din 12 aprilie 2005, în *E. Albu*, Jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție. Contencios administrativ și fiscal 2005, Ed. Lumina Lex, București, 2006, p. 86-89.

[5] I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 2880 din 14 septembrie 2006, în *G.V. Bîrsan, L. Sârbu, B. Georgescu*, op. cit., semestrul II/2006, p. 10.

[6] I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 3673 din 31 octombrie 2006, în *G.V. Bîrsan, L. Sârbu, B. Georgescu*, op. cit., semestrul II/2006, p. 13.

Așadar, răspunsul autorității publice comunicat petiționarului care nu îl mulțumește pe acesta nu echivalează cu un refuz nejustificat și nu sunt incidente dispozițiile Legii contenciosului administrativ[1].

Cu prilejul soluționării altor spețe, instanța supremă a decis, corect, că *refuzul este justificat.* Astfel, comunicarea Ministerului Public făcută petentului, în sensul că instituția recursului în anulare a fost desființată pe cale legislativă, nu constituie un refuz nejustificat de soluționare a cererii, în sensul Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004[2]; într-o altă speță, Înalta Curte de Casație și Justiție, Secția de contencios administrativ și fiscal, a hotărât că răspunsul Secretariatului General al Guvernului, prin care a fost respinsă solicitarea unei societăți comerciale de a menține în denumirea firmei cuvântul „academie", nu constituie un refuz nejustificat în sensul Legii contenciosului administrativ, ci reprezintă un act de aplicare a legislației în vigoare[3].

§4. Condiția ca actul administrativ să emane de la o autoritate publică

489. Preliminarii. Titlul art. 52 din Constituție, revizuită, este *„dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică"*, iar Legea nr. 554/2004 utilizează și ea noțiunea de autoritate publică. Fosta Lege a contenciosului administrativ nr. 29/1990 întrebuința termenul de „autoritate administrativă". Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 97/1997[4], a stabilit că textul Legii nr. 29/1990 este mai restrâns decât formularea constituțională, el trebuind considerat modificat, în sensul că expresia „autorități administrative" este înlocuită cu aceea de „autorități publice", urmând să-și găsească aplicare directă prevederea art. 48 alin. (1) din Constituție, care se referă la „autorități publice".

Până în 1997, când a intervenit decizia menționată a Curții Constituționale, în doctrină și în practica judiciară s-au exprimat opinii diferite cu privire la înțelesul noțiunii de autoritate administrativă, asupra cărora ne vom opri, pe scurt, în continuare.

490. Opinii doctrinare și practică judiciară referitoare la interpretarea noțiunii de autoritate administrativă reglementată în Legea nr. 29/1990. La scurtă vreme după adoptarea Legii nr. 29/1990, cu privire la noțiunea de autoritate administrativă, în literatura noastră de specialitate s-au conturat, în principal, trei opinii.

---

[1] I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 888 din 13 februarie 2007, în *G.V. Bîrsan, L. Sârbu, B. Georgescu*, op. cit., semestrul I/2007, p. 285.

[2] I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 1275 din 12 aprilie 2006, în *G.V. Bîrsan, L. Sârbu, B. Georgescu*, op. cit., semestrul I/2007, p. 160.

[3] I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 2338 din 21 iunie 2006, în *G.V. Bîrsan, L. Sârbu, B. Georgescu*, op. cit., semestrul II/2006, p. 55.

[4] C.C., Decizia nr. 97/1997, în M. Of. nr. 210 din 27 august 1997.

Într-o primă opinie, s-a dat un sens restrâns noțiunii de autoritate administrativă, înțelegându-se numai autoritățile administrației publice[1]. Într-o a doua părere, noțiunea de autoritate administrativă a primit un înțeles mai cuprinzător, adică, pe lângă organele administrației publice și instituțiile publice, erau incluse și regiile autonome de interes public[2]. Într-o a treia părere, noțiunea de autoritate administrativă era concepută într-un sens larg, adică se considera că aveau această calitate și alte structuri, organisme neguvernamentale, de pildă, asociații, institute, barouri, uniuni etc., care, în baza legii, erau autorizate să presteze servicii publice, în regim de putere publică[3] (stabilimente de utilitate publică, cum se numeau în literatura de specialitate din perioada interbelică). În ce ne privește, ne-am raliat acestei ultime opinii, socotind-o benefică pentru particulari, aceștia având posibilitatea să atace, pe cale directă, în condițiile Legii nr. 29/1990, un număr sporit de acte administrative.

Practica judiciară, inclusiv a Curții Supreme de Justiție, Secția de contencios administrativ, s-a orientat, în mod judicios, spre sensul larg al termenului de autoritate administrativă, socotind că, în cazurile în care structuri nestatale, asociații, persoane juridice cu scop nelucrativ, desfășoară activități de interes public și emit acte administrative, trebuie considerate autorități administrative[4].

---

[1] Conform acestei păreri, actele juridice unilaterale ale unor organizații, asociații, societăți etc. cu caracter nestatal nu puteau fi supuse acestei forme de control, deoarece subiectele emitente ale acestor manifestări de voință nu aveau calitatea de autorități administrative (publice), chiar dacă prin conducerea lor puteau emite în mod unilateral acte juridice, uneori cu efecte chiar față de terți (*I. Santai*, Condițiile controlului judecătoresc direct asupra actelor administrative în temeiul Legii contenciosului administrativ, în Dreptul nr. 6/1991, p. 17).

[2] A se vedea *V.I. Prisăcaru*, Tratat de drept administrativ, p. 295; *idem*, Contenciosul administrativ român, p. 154. În sensul că în sfera noțiunii de autoritate administrativă intră și regiile autonome, a se vedea *I. Iovănaș*, Caracteristicile generale ale reglementării contenciosului administrativ, p. 53.

[3] Astfel, s-a subliniat că „ceea ce este esențial (...) în determinarea calității de autoritate administrativă, ca autor al actelor administrative (...) este atribuirea prin lege unor organizații (de stat sau particulare), cu sau fără personalitate juridică, competența de a face astfel de acte". Se mai arăta că acordarea unei asemenea competențe este determinată de natura activității pe care o desfășoară organizațiile respective, și anume o *activitate de interes public, de serviciu public* sau de *utilitate publică* (*Al. Negoiță*, Legea contenciosului administrativ, în Dreptul nr. 6/1991, p. 8).

[4] În acest sens, suprema noastră instanță a apreciat că actele administrative nu sunt numai actele juridice efectuate de organele administrației de stat, ci acele acte juridice efectuate de autoritățile care au calitatea de organe administrative dacă sunt învestite, prin lege, să îndeplinească funcțiuni administrative și să săvârșească acte juridice în scopul aplicării legilor (C.S.J., Secția de contencios administrativ, decizia nr. 277 din 22 iunie 1992). Totodată, în aceeași decizie, s-a mai subliniat că prin organe sau autorități administrative se înțeleg *acele unități, organe sau servicii publice, de stat ori nu*, având organizare proprie, menite a permite exercitarea autonomă a puterii avute de la lege – prin acte administrative – pentru satisfacerea unor nevoi sociale și de a le aduce la îndeplinire prin aparatul propriu, din oficiu sau la cerere. În acest sens, s-a subliniat că actele administrative nu sunt numai actele juridice efectuate de organele administrației de stat, ci acele acte juridice

S-a mai subliniat că esențial pentru a ne afla în prezența unui act administrativ este ca el să emane de la un organ sau autoritate administrativă, respectiv de la o *structură organizată sau autorizată de stat* pentru îndeplinirea nevoilor sociale și funcționarea în acest scop[1]. În acest context, s-a apreciat că, în anumite situații prevăzute de lege, Uniunea Avocaților din România și barourile de avocați pot fi socotite autorități administrative[2].

În schimb, în jurisprudența Curții Supreme de Justiție, Secția de contencios administrativ, s-a menținut tendința de a respinge acțiunile de contencios administrativ în care figurează ca pârât o regie autonomă[3]. Referitor la aceste soluții, s-a apreciat că, cel puțin în situația în care *regiile autonome de interes public* figurează ca pârât în litigii în care reclamantul este vătămat într-un drept recunoscut de lege printr-un act administrativ sau refuzul nejustificat de a-i satisface o cerere referitoare la un drept recunoscut de lege, competența ar trebui, *de lege ferenda*, să aparțină instanțelor judecătorești de contencios administrativ[4].

491. Clarificări aduse de Legea nr. 554/2004 privind noțiunea de autoritate publică. Pentru înlăturarea discuțiilor și interpretărilor contradictorii, noțiunea de autoritate publică este definită în art. 2 alin. (1) lit. b) din lege, și anume *„orice organ de stat sau al unităților administrativ-teritoriale care acționează în regim de*

---

efectuate de autoritățile care au calitatea de organe administrative dacă sunt învestite, prin lege, să îndeplinească funcțiuni administrative și să săvârșească acte juridice în scopul aplicării legilor, iar prin organe sau autorități administrative se înțeleg *acele unități, organe sau servicii publice, de stat ori nu*, având organizare proprie, menite a permite exercitarea autonomă a puterii avute de la lege – prin acte administrative – pentru satisfacerea unor nevoi sociale și de a le aduce la îndeplinire prin aparatul propriu, din oficiu sau la cerere.

[1] C.S.J., Secția de contencios administrativ, decizia nr. 277 din 22 iunie 1992.

[2] Astfel, Curtea Supremă de Justiție, Secția de contencios administrativ, a statuat că „(...) Uniunea Avocaților din România, formă organizatorică cu structura și competența organizate prin lege, prin care statul asigură cadrul juridic de exercitare a profesiei de avocat, dând astfel conținut aptitudinii generale a persoanei de a avea printre drepturile ce-i formează capacitatea de folosință și de exercițiu, într-un cuvânt, capacitatea civilă, și pe acela de a deveni și exercita profesiunea de avocat, trebuie considerată ca făcând parte dintre autoritățile administrative, iar actele ei ca acte administrative" (C.S.J., Secția de contencios administrativ, decizia nr. 450 din 12 martie 1997, în Dreptul nr. 5/1998, p. 114). Cu prilejul soluționării unui litigiu având ca obiect tot primirea în profesia de avocat, instanța supremă a arătat că *decizia Comisiei Permanente a Uniunii Avocaților din România* prin care reclamantului i s-a respins cererea de acordare a scutirii de examen pentru primirea în profesia de avocat, motivat de faptul că interviul privind cunoștințele teoretice a fost nesatisfăcător, ca și *decizia Consiliului Uniunii Avocaților din România* prin care se menține această soluție sunt *acte administrative* (C.S.J., Secția de contencios administrativ, decizia nr. 127 din 15 ianuarie 2001, în *Th. Mrejeru, E. Albu, A. Vlad*, op. cit., p. 521).

[3] A se vedea, spre exemplu, C.S.J., Secția de contencios administrativ, decizia nr. 46 din 10 februarie 1992, în *V. Bogdănescu și colab.*, op. cit., p. 595; C.S.J., Secția de contencios administrativ, decizia nr. 9/1994, citată de *V.I. Prisăcaru*, Contenciosul administrativ român, p. 429.

[4] A se vedea *R.N. Petrescu*, Drept administrativ, 2004, p. 396.

putere publică, pentru satisfacerea unui interes legitim public; sunt asimilate autorităților publice, în sensul prezentei legi, persoanele juridice de drept privat care, potrivit legii, au obținut statut de utilitate publică sau sunt autorizate să presteze un serviciu public, în regim de putere publică".

Din definiția autorității publice rezultă, în primul rând, că toate categoriile de autorități, adică organele de stat, pot fi chemate ca pârâte în contencios administrativ, indiferent de locul reglementării lor în Constituție, precum și organele administrației publice locale[1].

În al doilea rând, sunt asimilate autorităților publice organizațiile profesionale (bunăoară, barourile de avocați și Uniunea Națională a Barourilor din România) și acele persoane juridice de drept privat, cum sunt asociațiile și fundațiile, organizațiile neguvernamentale, care printr-o dispoziție expresă a legii sau prin hotărâre a Guvernului au obținut statutul de utilitate publică[2] și care își desfășoară activitatea în regim de putere publică[3].

După cum s-a mai arătat, ca urmare a modificărilor aduse de Legea nr. 262/2007, termenul „interes public" nu mai este definit, numai cel de „interes legitim public", de aceea, și în textul de mai sus apare *interesul legitim public.* Mai trebuie reținut că s-a mai adăugat sintagma *„în regim de putere publică"*, precizare binevenită pentru persoanele juridice de drept privat care au obținut statut de utilitate publică sau pentru cele autorizate să presteze un serviciu public.

Practică judiciară. Instanța supremă a decis că, în raport cu prevederile art. 1 alin. (6) și art. 9 din O.U.G. nr. 84/2003, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 47/2004, și având în vedere statutul prevăzut în anexa nr. 1 la aceeași ordonanță, Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România este persoană juridică de drept privat autorizată să presteze serviciul public de interes național al administrării drumurilor naționale, asimilată unei autorități publice, în sensul art. 2 alin. (1) lit. b) teza a II-a din Legea nr. 554/2004, căreia îi este conferită prin lege competența de a emite acte în regim de drept public[4].

§5. Condiția îndeplinirii procedurii administrative prealabile

492. Preliminarii. De la bun început, trebuie precizat că obligația persoanei care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim de a efec-

---

[1] A se vedea *A. Iorgovan*, op. cit., 2006, p. 137.

[2] Statutul de utilitate publică se obține în temeiul O.G. nr. 26/2000, aprobată prin Legea nr. 246/2005. Conform art. 39, recunoașterea unei asociații sau fundații de utilitate publică se face prin hotărâre a Guvernului, dacă întrunește cumulativ condițiile cerute de art. 38. În acest scop, asociația sau fundația adresează o cerere Secretariatului General al Guvernului, care o înaintează, în termen de 15 zile, ministerului sau organului de specialitate al administrației publice centrale în a cărui sferă de competență își desfășoară activitatea.

[3] A se vedea *A. Iorgovan*, op. cit., p. 137.

[4] I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 3319 din 29 iunie 2007, în *G.V. Bîrsan, L. Sârbu, B. Georgescu*, op. cit., semestrul II/2007, p. 95.

tua procedura administrativă prealabilă are ca scop tranșarea conflictului în cadrul administrației publice și evitarea unui litigiu la instanța de contencios administrativ.

Legea nr. 1/1967 a prevăzut obligația îndeplinirii procedurii administrative prealabile numai pentru acțiunea în anulare a actului administrativ, nu și în cazul acțiunii pentru obligarea la măsuri administrative întemeiate pe refuzul nejustificat de a satisface o cerere privitoare la un drept sau pe nerezolvarea unei astfel de cereri în termenul prevăzut de lege. În schimb, fosta Lege nr. 29/1990 cerea îndeplinirea acestei condiții și în cazul refuzului nejustificat de a satisface o cerere referitoare la un drept recunoscut de lege, respectiv și în cazul tăcerii administrației, dispoziție considerată în doctrină, în mod judicios, ca nepotrivită[1].

493. Procedura administrativă prealabilă în concepția Legii nr. 554/2004. Mai întâi, ne vom opri asupra semnificației termenului de procedură administrativă prealabilă. Conform art. 2 alin. (1) lit. j), prin plângere prealabilă se înțelege *„cererea prin care se solicită autorității publice emitente sau celei ierarhic superioare, după caz, reexaminarea unui act administrativ cu caracter individual sau normativ, în sensul revocării sau modificării acestuia"*.

Sediul materiei pentru procedura administrativă prealabilă îl constituie art. 7 din Legea nr. 554/2004. În alin. (1) se precizează: *„Înainte de a se adresa instanței de contencios administrativ competente, persoana care se consideră vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim printr-un act administrativ individual trebuie să solicite autorității publice emitente sau autorității ierarhic superioare, dacă aceasta există, în termen de 30 de zile de la data comunicării actului, revocarea, în tot sau în parte, a acestuia"*.

Din examinarea celor două texte se observă că procedura prealabilă *nu se aplică în cazul refuzului nejustificat de a soluționa o cerere sau în cazul tăcerii administrației.* În acest sens, menționăm și o decizie a instanței supreme prin care s-a stabilit: „Procedura prealabilă nu este impusă de lege în cazul acțiunilor întemeiate pe tăcerea autorității publice sau pe refuzul nejustificat de rezolvare a cererii, dar, în măsura în care, în urma cererii, autoritatea se pronunță printr-o hotărâre, procedura prealabilă este obligatorie, în cazul neefectuării acesteia acțiunea urmând să fie respinsă ca inadmisibilă"[2].

În al doilea rând, apreciem că, din moment ce în definiția plângerii prealabile, stabilită în art. 2 alin. (1) lit. j), prin reexaminarea unui act administrativ cu caracter individual sau normativ se poate solicita *și modificarea*, ar trebui, *de lege ferenda*, ca aceasta să fie prevăzută expres, alături de revocarea, în tot sau în parte, a actului, și în textul art. 7 alin. (1) din lege.

Referitor la actualul text al art. 7 alin. (1), prin raportare la cel dinainte de modificarea prin Legea nr. 262/2007, se impun câteva sublinieri. Mai întâi, termenul

---

[1] A se vedea, în acest sens, *V.M. Ciobanu*, Termenele prevăzute de art. 5 din Legea contenciosului administrativ, în Dreptul nr. 1/1992, p. 26, nota 5.

[2] I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 3940 din 14 noiembrie 2006, în *G.V. Bîrsan, L. Sârbu, B. Georgescu*, op. cit., semestrul II/2006, p. 52.

„act administrativ unilateral", care include atât actele administrative individuale, cât și cele normative, a fost înlocuit cu cel de *„act administrativ individual"*. Drept urmare, numai *în cazul actelor administrative cu caracter individual* procedura prealabilă trebuie efectuată în termen de 30 zile de la data comunicării actului. Pentru *actele administrative cu caracter normativ*, plângerea prealabilă se poate face *oricând*, așa cum rezultă din noul alin. (1[1]) introdus la art. 7, în acest fel termenul de formulare a plângerii prealabile fiind pus în concordanță cu cel de atacare a actelor administrative cu caracter normativ în contencios administrativ. Potrivit art. 11 alin. (4) din lege, actele administrative cu caracter normativ care se consideră nelegale pot fi atacate *oricând*.

În al doilea rând, potrivit textului inițial[1], plângerea prealabilă trebuia adresată obligatoriu *autorității publice emitente, sub forma recursului grațios*.

Rămânea la latitudinea celui care se considera vătămat într-un drept al său ori într-un interes legitim dacă se mai adresează sau nu și organului ierarhic superior, sub *forma recursului administrativ ierarhic*. Așadar, înainte de modificarea art. 7 alin.(1), procedura administrativă prealabilă putea îmbrăca forma recursului grațios și a recursului administrativ ierarhic[2].

În prezent, din interpretarea *textului modificat* al art. 7 alin. (1) rezultă că persoana care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de la bun început, *va hotărî* dacă se adresează cu plângere prealabilă emitentului *sau* autorității ierarhic superioare, dacă aceasta există. Desigur, această opțiune există numai pentru autoritățile publice care au autorități ierarhic superioare, pentru autoritățile publice nesubordonate (bunăoară, autoritățile administrației publice locale, autorități administrative centrale autonome, Guvern), persoana vătămată trebuind sa sesizeze *emitentul actului*. Cu alte cuvinte, din conținutul actual al art. 7 alin. (1) reiese că cel vătămat *nu este obligat* să parcurgă atât recursul grațios, cât și recursul ierarhic, dar *dacă acesta dorește*, este posibil să se *exercite ambele forme de recurs*[3].

Sub imperiul Legii nr. 29/1990, s-a arătat că, în lipsa vreunei precizări legale exprese, autoritatea administrativă ierarhic superioară poate fi sesizată *concomitent, la un termen posterior celui în care a fost introdus recursul grațios ori după ce*

---

[1] Înainte de modificarea prin Legea nr. 262/2007, art. 7 alin. (1) avea următorul cuprins: „Înainte de a se adresa instanței de contencios administrativ competente, persoana care se consideră vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim, printr-un act administrativ unilateral, trebuie să solicite autorității publice emitente, în termen de 30 de zile de la data comunicării actului, revocarea, în tot sau în parte, a acestuia. Plângerea se poate adresa în egală măsură organului ierarhic superior, dacă acesta există".

[2] În acest sens, a se vedea *D.C. Dragoș*, op. cit., p. 210; *V. Vedinaș*, Drept administrativ, ed. a 2-a, revăzută și actualizată, Ed. Universul Juridic, București, 2006, p. 153; *I. Nicola*, Drept administrativ, 2007, p. 516.

[3] A se vedea *V. Vedinaș*, op. cit., 2007, p. 163.

s-a primit răspunsul nefavorabil din partea emitentului[1], ceea ce rămâne valabil și pentru reglementarea din art. 7 alin. (1) din Legea nr. 554/2004[2].

Termenul prevăzut pentru exercitarea procedurii prealabile în cazul actului administrativ individual *este de 30 de zile de la data comunicării actului.* Deși inițiatorul legii a apreciat că termenul de 30 de zile[3] este un *termen de recomandare,* dar care are consecințe juridice, și anume depășirea lui, fără a fi motivată temeinic, putând să determine autoritatea administrativă la respingerea plângerii prealabile pentru tardivitate[4], împărtășim părerea potrivit căreia acest termen are caracterul unui *termen de prescripție*[5].

Plângerea prealabilă formulată în aceste condiții se soluționează în termenul prevăzut la art. 2 alin. (1) lit. h), adică tot în 30 de zile, dacă prin lege[6] nu se prevede un alt termen.

Prin alin. (7) al art. 7[7] se permite ca, *pentru motive temeinice,* plângerea prealabilă să poată fi introdusă și peste termenul de 30 de zile, *dar nu mai târziu de 6 luni de la data emiterii actului.* Se precizează expres că termenul de 6 luni este un *termen de prescripție,* punându-se capăt diferitelor interpretări referitoare la natura termenului „lung" în care se putea efectua plângerea prealabilă, stabilit de fosta Lege nr. 29/1990.

Înțelesul sintagmei *„motive temeinice"* nu este explicat în art. 2 alin. (1), aspect criticabil, deoarece fiecare autoritate publică poate da propria sa interpretare și să

---

[1] *R.N. Petrescu,* Drept administrativ, 2004, p. 397. Pentru diferite opinii referitoare la termenul în care putea fi introdus recursul ierarhic potrivit Legii nr. 29/1990, a se vedea *V.M. Ciobanu,* Tratat teoretic și practic de procedură civilă, vol. II, București, 1997, p. 17; *C.L. Popescu,* Nota I la decizia nr. 416/1995 a Curții Supreme de Justiție, Secția de contencios administrativ, în Dreptul nr. 10/1997, p. 104; *O. Podaru,* Considerații privind procedura prealabilă a contenciosului administrativ român, în R.D.C. nr. 6/2000, p. 85.

[2] A se vedea *V. Vedinaș,* op. cit., 2007, p. 163.

[3] Sub imperiul Legii nr. 29/1990, cu privire la natura termenului de 30 de zile pentru introducerea reclamației prealabile, au fost susținute mai multe păreri: *termen de prescripție* (*C.S. Munteanu,* Notă la încheierea din 24 decembrie 1980 a Judecătoriei Târgu-Jiu, în R.R.D. nr. 11/1981, p. 35-36); *termen de decădere procesual* (*I. Santai,* Condițiile controlului judecătoresc direct asupra actelor administrative în temeiul legii contenciosului administrativ, p. 18); *termen de decădere substanțial* (*V.M. Ciobanu,* Termenele prevăzute de ..., p. 27-28; *idem,* Tratat teoretic și practic de procedură civilă, p. 14; *D.C. Dragoș,* op. cit., p. 97); *termen pus la dispoziția administrației pentru a recurge la o nouă examinare a actului,* pierderea acestui termen neafectând dreptul de recurs administrativ ulterior și nici dreptul la acțiune în contenciosul administrativ, dacă nu s-a depășit termenul maxim îngăduit de lege de la comunicarea actului, și anume 6 luni în baza Legii nr. 1/1967 și 1 an în baza Legii nr. 29/1990 (*A. Iorgovan,* op. cit., vol. II, 2002, p. 532).

[4] A se vedea *A. Iorgovan,* op. cit., 2006, p. 179.; *D.C. Dragoș,* op. cit., 2005, p. 213.

[5] În acest sens, a se vedea *E. Albu,* Dreptul contenciosului administrativ, p. 204.

[6] În concret, este vorba de O.G. nr. 27/2002 privind reglementarea activității de soluționare a petițiilor, care stabilește în câteva cazuri și termene mai mari de 30 de zile.

[7] A se vedea *infra,* jurisprudența Curții Constituționale în materie.

înţeleagă altceva prin „motive temeinice", în situaţiile în care reclamantul încearcă să justifice depăşirea termenului de 30 de zile[1].

În ce priveşte momentul la care plângerea prealabilă se consideră introdusă, acesta trebuie socotit fie cel al predării recomandat la oficiul poştal înainte de împlinirea termenului[2], fie al primirii mesajului de poştă electronică (e-mail)[3], fie al consemnării în scris a reclamaţiei verbale[4].

Prevederile art. 7 alin. (1) *sunt aplicabile* şi în ipoteza în care legea specială prevede *o procedură administrativ-jurisdicţională*, iar partea *nu a optat* pentru aceasta[5].

O excepţie de la regula *introducerii plângerii prealabile în termen de 30 de zile* este reglementată în art. 7 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, care stipulează că *este îndreptăţită*[6] *să introducă plângere prealabilă şi persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, printr-un act administrativ cu caracter individual, adresat altui subiect de drept*, din momentul în care a luat cunoştinţă, pe orice cale, de existenţa acestuia, *în limitele termenului de 6 luni* prevăzut la alin. (7)[7].

Referitor la această situaţie, într-o speţă, instanţa supremă a stabilit[8] că persoana vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim, printr-un act administrativ cu caracter individual, adresat altui subiect de drept, este îndreptăţită să introducă plângerea prealabilă din momentul în care a luat cunoştinţă, pe orice cale, de existenţa acestuia, în *limita termenului de 6 luni de la emiterea actului* prevăzut la alin. (7), care este un termen de prescripţie. Se mai arată că legea a instituit un regim de protecţie pentru persoana vătămată în această modalitate, iar *principiul securităţii şi stabilităţii raporturilor juridice* impune ca asemenea acţiuni să poată fi introduse numai într-un anumit interval de timp, termenul prevăzut de art. 7 alin. (3) fiind un termen rezonabil[9].

---

[1] A se vedea, pe larg, *D.C. Dragoş*, op. cit., p. 213; *I. Nicola*, Drept administrativ, 2007, p. 516.

[2] C.S.J., Secţia de contencios administrativ, decizia nr. 1434/2000, în B.J. 2000, p. 754.

[3] Articolul 2 din O.G. nr. 27/2002.

[4] A se vedea *I. Santai*, Condiţiile controlului judecătoresc direct asupra actelor administrative în temeiul Legii contenciosului administrativ, p. 19.

[5] Articolul 7 alin. (2) din Legea nr. 55472004.

[6] S-a observat judicios că folosirea termenului „este îndreptăţită" ar putea duce la concluzia că ar exista posibilitatea unei opţiuni în favoarea terţului, acesta nefiind obligat să parcurgă procedura prealabilă, concluzie contrazisă de regula generală a obligativităţii procedurii prealabile, stabilită prin art. 7 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 (*E. Albu*, op. cit., p. 202).

[7] Soluţia este firească pentru terţele persoane care sunt străine de procedura emiterii actului administrativ individual, consideră autorul *A. Iorgovan* (Noua lege a contenciosului administrativ, 2006, p. 181). În altă opinie, soluţia este criticată, susţinându-se că s-a creat o situaţie privilegiată în mod nejustificat, întrucât aceste persoane nu sunt nevoite să justifice depăşirea unui termen de 30 de zile de la efectiva luare la cunoştinţă (a se vedea *D.C. Dragoş*, op. cit., 2005, p. 21).

[8] I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 361 din 23 ianuarie 2007, în *G.V. Bîrsan, L. Sârbu, B. Georgescu*, op. cit., semestrul II/2007, p. 214.

[9] I.C.C.J., Secţia de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 361 din 23 ianuarie 2007, în *G.V. Bîrsan, L. Sârbu, B. Georgescu*, op. cit., semestrul II/2007, p. 216.

Conform art. 7 alin. (5) din lege, în cazul acțiunilor introduse de prefect, Avocatul Poporului, Ministerul Public, Agenția Națională a Funcționarilor Publici sau al celor care privesc cererile celor vătămați prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe, precum și în cazul prevăzut la art. 2 alin. (2) și la art. 4 *nu este obligatorie procedura prealabilă*.

Legea nr. 262/2007 a *modificat conținutul alin. (6) al art. 7* referitor la procedura prealabilă[1] în cazul *acțiunilor care au ca obiect contracte administrative*, aducând precizări suplimentare referitoare la *termenul* în care trebuie efectuată și *momentul* începerii curgerii acestuia. Astfel, plângerea prealabilă în cazul acțiunilor care au ca obiect contracte administrative *are semnificația concilierii în litigiile comerciale*, dispozițiile art. 720[1] C. proc. civ. fiind aplicabile în mod corespunzător. Potrivit acestui text, în materie comercială, înainte de introducerea cererii de chemare în judecată, reclamantul trebuie să încerce soluționarea litigiului prin concilierea directă cu cealaltă parte. În acest scop, reclamantul trebuie să convoace partea adversă, comunicându-i pretențiile sale și dovezile pe care se întemeiază, iar rezultatul concilierii, adică punctele de vedere și pretențiile reciproce ale părților referitoare la obiectul litigiului, se consemnează într-un înscris.

În cazul contratelor administrative, plângerea trebuie făcută în termenul de 6 luni prevăzut la art. 7, *care va începe să curgă*:

– de la data încheierii contractului, în cazul litigiilor legate de încheierea lui;

– de la data modificării contractului sau, după caz, de la data refuzului cererii de modificare făcute de una dintre părți, în cazul litigiilor legate de modificarea contractului;

– de la data încălcării obligațiilor contractuale, în cazul litigiilor legate de executarea contractului;

– de la data expirării duratei contractului sau, după caz, de la data apariției oricărei alte cauze care atrage stingerea obligațiilor contractuale, în cazul litigiilor legate de încetarea contractului;

– de la data constatării caracterului interpretabil al unei clauze contractuale, în cazul litigiilor legate de interpretarea contractului.

Jurisprudența Curții Constituționale referitoare la constituționalitatea art. 7 din Legea nr. 554/2004. Prin Decizia nr. 335 din 18 aprilie 2006, Curtea Constituțională a respins excepția de neconstituționalitate a art. 7 alin. (1), (2) și (5) din Legea nr. 554/2004, autorii excepției considerându-le neconstituționale în raport cu prevederile art. 21 alin. (1) privind accesul liber la justiție și alin. (4) privind caracterul facultativ și gratuit al jurisdicțiilor speciale administrative.

---

[1] Unii autori au exprimat rezerve față de soluția legiuitorului de a asimila contractele administrative, în ce privește procedura prealabilă, contractelor comerciale, considerând că se realizează astfel o îndepărtare de la regimul de drept public care guvernează contractul administrativ, opinie care ni se pare corectă. În acest sens, a se vedea *D.C. Dragoș*, op. cit., 2005, p. 226; *C.S. Săraru*, Acțiunea în contencios administrativ în cazul contractelor administrative, în P.R. nr. 9/2008, p. 56.

Curtea Constituțională a reținut că dispozițiile art. 7 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 au mai făcut obiect al controlului de constituționalitate, prin raportare la prevederile art. 21 alin. (1) și (4) din Legea fundamentală. Astfel, în Decizia nr. 670 din 15 decembrie 2005[1], Curtea a decis că „instituirea unei proceduri administrative prealabile, obligatorii, fără caracter jurisdicțional, nu este contrară principiului liberului acces la justiție, cât timp decizia organului administrativ poate fi atacată în fața unei instanțe judecătorești".

Totodată, prin Decizia nr. 39 din 27 ianuarie 2005[2], Curtea a statuat că „textul constituțional care se referă la caracterul facultativ al jurisdicțiilor speciale administrative nu este aplicabil prevederilor criticate care instituie obligația persoanei vătămate de a se adresa cu reclamație organului administrativ emitent al actului contestat, mai înainte de sesizarea instanței de contencios administrativ". În continuare, prin aceeași decizie, s-a mai arătat că dispoziția constituțională invocată a desființat condiția prealabilă numai pentru procedura administrativ-jurisdicțională. Nicio dispoziție nu interzice ca prin lege să se instituie o procedură administrativă prealabilă, fără caracter jurisdicțional, cum este, de exemplu, procedura recursului administrativ grațios sau a celui ierarhic.

Revenind la Decizia nr. 335/2006, în aceasta se precizează că, întrucât că nu au intervenit elemente noi, care să determine schimbarea jurisprudenței Curții Constituționale, soluția și considerentele cuprinse în deciziile menționate își mențin valabilitatea și în cauza de față.

În ce privește excepția de neconstituționalitate a prevederilor *art. 7 alin. (2) din Legea nr. 554/2004*, Curtea a constatat că nici aceasta nu poate fi reținută, deoarece textul legal criticat reprezintă de fapt o aplicare particulară a regulii instituite la alin. (1), pentru situația în care, conform art. 21 alin. (4) din Constituție, persoana vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim nu a recurs la procedura administrativ-jurisdicțională.

În sfârșit, în ce privește *dispozițiile art. 7 alin. (5) din Legea nr. 554/2004*, Curtea a constatat că acestea nu aduc atingere textelor constituționale atacate, constituind opțiunea legiuitorului exprimată în acord cu prevederile art. 126 alin. (2) din Legea fundamentală.

Mai recent, Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 797 din 27 septembrie 2007[3] referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 7 alin. (3) și (7) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, *a admis excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 7 alin. (7)*, constatând că *textul de lege este neconstituțional în măsura în care termenul de 6 luni de la data emiterii actului se aplică plângerii prealabile formulate de persoana vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim, printr-un act administrativ cu caracter individual, adresat altui subiect de drept* decât destinatarul actului.

---

[1] M. Of. nr. 77 din 27 ianuarie 2006.
[2] M. Of. nr. 165 din 24 februarie 2005.
[3] M. Of. nr. 707 din 19 octombrie 2007.

Curtea a constatat că dispozițiile art. 7 alin. (7) din Legea nr. 554/2004 nu fac distincție între calitatea persoanei vătămate printr-un act administrativ unilateral cu caracter individual, și anume dacă aceasta este însuși destinatarul actului sau are calitatea de terț față de acesta. „Fără a opera o diferențiere în acest sens, textul de lege prevede același termen de 6 luni de la emiterea actului în care poate fi atacat actul administrativ. Or, actul administrativ unilateral cu caracter individual nu este opozabil terților, nefiind supus niciunei forme de publicitate, astfel încât aceștia nu au posibilitatea reală de a cunoaște existența de la data emiterii lui. Acest act este adus la cunoștință doar destinatarului său prin comunicare. Așa fiind, terțele persoane vătămate într-un drept al lor sau într-un interes legitim se găsesc în imposibilitatea obiectivă de a cunoaște existența unui act administrativ adresat altui subiect de drept"[1]. În continuare, se subliniază că, întrucât dispozițiile art. 7 alin. (7) din Legea nr. 554/2004 condiționează îndeplinirea procedurii prealabile obligatorii de formularea plângerii prealabile de către persoana vătămată, alta decât destinatarul actului administrativ atacat, într-un termen de cel mult 6 luni de la data emiterii actului, este evident că accesul la instanță al acestor categorii de persoane este practic blocat.

Practică judecătorească[2] *în materia procedurii prealabile pe baza Legii nr. 554/2004.* Soluțiile instanțelor judecătorești bazate pe art. 5 din Legea nr. 29/1990 au fost de respingere a acțiunii judecătorești ca inadmisibilă[3] în cazul în care reclamantul nu a reușit să probeze că s-a adresat organului emitent în termen de 30 de zile de la data comunicării actului pe care îl atacă.

Instanțele de contencios administrativ au pronunțat soluții similare și sub imperiul actualei Legi nr. 554/2004, în sensul că neîndeplinirea procedurii prealabile are drept consecință respingerea acțiunii judecătorești ca inadmisibilă. Astfel, instanța supremă a decis că este inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ formulată în temeiul Legii nr. 554/2004, pentru care nu s-a efectuat anterior sesizării instanței procedura prealabilă prevăzută de art. 7 alin. (1) din aceeași lege, în sensul de a se solicita autorității emitente revocarea în tot sau în parte a actului administrativ atacat în termen de 30 de zile de la comunicarea acestuia[4].

Printr-o altă decizie[5], instanța supremă a decis, în mod corect, că Legea contenciosului administrativ dispune imperativ, instituind anumite excepții cu privire la îndeplinirea de către persoana care se consideră vătămată într-un drept al său sau într-un interes legitim a *procedurii prealabile* înainte de a se adresa instanței

---

[1] C.C., Decizia nr. 797 din 27 septembrie 2007.

[2] A se vedea *G. Bogasiu*, Procedura prealabilă în contenciosul administrativ. Practică judiciară, Ed. Hamangiu, București, 2006.

[3] În acest sens, a se vedea, de exemplu, C.S.J., Secția de contencios administrativ, decizia nr. 134 din 7 octombrie 1991, în Probleme de drept din deciziile Curții Supreme de Justiție (1990-1992), p. 645-646.

[4] I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 150 din 18 ianuarie 2006, în *G.V. Bîrsan, L. Sârbu, B. Georgescu*, op. cit., semestrul I/2006, p. 119.

[5] I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 559 din 16 februarie 2006, în *G.V. Bîrsan, L. Sârbu, B. Georgescu*, op. cit., semestrul I/2006, p. 126.

competente. Se mai subliniază că art. 21 alin. (6) din Constituție, republicată, nu înlătură caracterul obligatoriu al procedurii prealabile, întrucât se referă la caracterul facultativ și gratuit al jurisdicțiilor speciale administrative, *iar nu la recursul ierarhic sau grațios.*

În continuare, se arată că: „În condițiile în care persoana vătămată s-a adresat justiției prin cererea de chemare în judecată, și-a făcut toate apărările pe care le-a considerat necesare în susținerea acțiunii și în combaterea excepțiilor ridicate de celelalte părți, iar procesul nu s-a prelungit în mod nejustificat, rezultă că i-au fost respectate dreptul de a se adresa justiției, dreptul la un proces echitabil și dreptul la soluționarea cauzei într-un termen rezonabil, drepturi consacrate de art. 21 alin. (1) și (3) din Constituția României, republicată, și de art. 6 parag. 1 și art. 13 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, ratificată de România prin Legea nr. 30/1994"[1].

Într-o altă speță, în care s-a cerut anularea unui *act administrativ normativ*, respectiv a unei decizii emise de Președintele Autorității Naționale de Reglementare a Gazelor Naturale, prin care s-au aprobat normele-cadru de furnizare reglementată a gazelor naturale pentru consumatorii captivi, ca fiind nelegală, instanța supremă a decis[2] că este inadmisibilă această acțiune fără parcurgerea procedurii prealabile prevăzute de art. 7 din Legea nr. 554/2004. Se mai precizează că sesizarea referitoare la modul de stabilire a contravalorii consumului de gaze naturale nu reprezintă un înscris care, în sensul textului legal mai sus indicat, să poată fi considerat recurs administrativ, de vreme ce ea nu a fost adresată autorității publice emitente pentru revocarea actului administrativ a cărui anulare se solicită[3].

În ce privește procedura prealabilă în cazul *contratelor administrative*, instanța supremă a hotărât că procedura prealabilă se consideră a fi îndeplinită în sensul art. 7 alin. (6) din Legea nr. 554/2004, „în situația în care se face dovada că, anterior introducerii cererii de chemare în judecată, a existat o corespondență între părți, prin care reclamantul a încercat o soluționare pe cale amiabilă a litigiului, comunicând părții adverse pretențiile sale bănești și temeiul legal al acestora, iar partea adversă și-a exprimat poziția și punctul de vedere față de pretențiile reclamantului"[4].

---

[1] *Ibidem.*

[2] I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 4066 din 21 noiembrie 2006, în *G.V. Bîrsan, L. Sârbu, B. Georgescu*, op. cit., semestrul II/2006, p. 131-132.

[3] *Idem*, p. 132.

[4] I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 1789 din 27 martie 2007, în *G.V. Bîrsan, Lidia S., B. Georgescu*, op. cit., semestrul/2007, p. 100.

§6. Condiția ca acțiunea să fie introdusă în termenul prevăzut de lege

494. Termenul[1] de introducere a acțiunii la instanța de contencios administrativ este reglementat în art. 11 din Legea nr. 554/2004. Potrivit textului alin. (1), regula o reprezintă *introducerea acțiunii într-un termen de 6 luni*, pentru cererile prin care se *solicită anularea unui act administrativ individual, a unui contract administrativ, recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei cauzate*. Termenul de 6 luni se socotește de la:

– data comunicării răspunsului la plângerea prealabilă;

– data comunicării refuzului nejustificat de soluționare a cererii;

– data expirării termenului de soluționare a plângerii prealabile, respectiv data expirării termenului legal de soluționare a cererii[2];

– data expirării termenului prevăzut la art. 2 alin. (1) lit. h), calculat de la comunicarea actului administrativ emis în soluționarea favorabilă a cererii sau, după caz, a plângerii prealabile[3];

– data încheierii procesului-verbal de finalizare a procedurii concilierii, în cazul contractelor administrative.

Dacă termenul de 6 luni reprezintă regula, în alin. (2) al art. 11 se prevede că, *pentru motive temeinice*, în cazul actului administrativ *individual*[4], cererea poate fi introdusă peste termenul prevăzut la alin. (1), dar *nu mai târziu de un an de la data comunicării actului, data luării la cunoștință, data introducerii cererii sau data încheierii procesului- verbal de conciliere*[5], după caz. Față de redactarea inițială a textului, care avea în vedere doar data emiterii actului, remarcăm mai multe situații de la care va începe să curgă termenul de un an.

---

[1] Cu privire la termenul de introducere a acțiunii în contencios administrativ până la adoptarea Legii nr. 262/2007, a se vedea și *C. Furtună, S. Cristea*, Considerații teoretice privind sfera de aplicare a Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ și termenele de introducere a acțiunii în contenciosul administrativ, în C.J. nr. 3/2006, p. 66-67.

[2] Data expirării termenului legal de soluționare a cererii are în vedere situația în care cel interesat, în baza dreptului de petiționare întemeiat pe art. 51 din Constituție și O.G. nr. 27/2002, se poate adresa autorității publice cu o petiție prin care solicită recunoașterea unui drept sau a unui interes legitim, ipoteză în care autoritatea publică trebuie să soluționeze cererea în termen de 30 de zile de la înregistrare (a se vedea *O. Puie*, Recursul administrativ și jurisdicțional, p. 194).

[3] Se are în vedere partea a doua a art. 2 alin. (1) lit. i), care asimilează cu refuzul nejustificat și nepunerea în executare a actului administrativ emis ca urmare a soluționării favorabile a cererii sau a plângerii prealabile.

[4] Prin Legea nr. 262/2007, expresia „act administrativ unilateral" din art. 11 alin. (2) a fost înlocuită cu aceea de „act administrativ individual".

[5] Comentarii pe marginea textului art. 11 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, modificată, și în general a reglementării din art. 11, a se vedea în *D.C. Săraru*, op. cit., p. 59-60.

În ceea ce privește natura termenelor, în alin. (5) al art. 11 se stipulează că termenul de 6 luni este un *termen de prescripție*, iar termenul de 1 an este *un termen de decădere*[1].

Prin Legea nr. 262/2007 s-a introdus alin. (2[1]), potrivit căruia, în cazul *suspendării, potrivit legii speciale, a procedurii de soluționare a plângerii prealabile*, termenul prevăzut la alin. (1) (de 6 luni) curge după reluarea procedurii, de la momentul finalizării acesteia sau de la data expirării termenului legal de soluționare, după caz, dacă a expirat termenul (de 1 an) prevăzut la alin. (2).

Textele alin. (3) și (4) ale art. 11 din Legea nr. 554/2004 *nu au fost modificate* prin Legea nr. 262/2007. Astfel, în cazul acțiunilor formulate de *prefect, Avocatul Poporului, Ministerul Public sau Agenția Națională a Funcționarilor Publici*, termenul de 6 luni curge de la data când *s-a cunoscut existența actului nelegal*, fiind aplicabile în mod corespunzător prevederile alin. (2).

Conform art. 11 alin. (4), *ordonanțele sau dispozițiile din ordonanțe* care se consideră a fi *neconstituționale*, precum și *actele administrative cu caracter normativ* care se consideră a fi nelegale *pot fi atacate oricând*. Cu privire la această dispoziție cu caracter de noutate absolută, inițiatorul proiectului legii a arătat: „Este pentru prima dată în legislația română când se consacră o asemenea soluție, este, suntem siguri, o depășire a paradigmei clasice și discuțiile nu vor înceta să apară. Soluția însă este, înainte de toate, determinată de filozofia Constituției cu privire la excepția de neconstituționalitate, care este imprescriptibilă"[2].

Din practica Curții Constituționale, relevăm decizia[3] prin care Curtea a respins excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 11 alin. (4) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004.

---

[1] Autorul *D.C. Dragoș* consideră inoportună calificarea unui termen de prescripție și al celui de-al doilea de decădere, arătând că se impunea definirea lor împreună fie ca termene de prescripție, fie ca termene de decădere (op. cit., 2005, p. 255-256). Un punct de vedere contrar este susținut de *A. Iorgovan*, Noua lege a contenciosului administrativ..., 2006, p. 196; *V. Vedinaș*, op. cit., 2006, p. 155. Cu privire la cele două termene, de 30 de zile, respectiv de 1 an, stipulate de art. 5 din fosta Legea a contenciosului administrativ, Curtea Supremă de Justiție, Secția de contencios administrativ, a arătat că termenul de 30 de zile de sesizare a instanței este un termen de prescripție ce începe să curgă din momentul când se naște dreptul la acțiune în sens material, iar termenul de 1 an „poate fi considerat un termen limită de prescripție a dreptului de a sesiza instanța sau chiar ca termen de decădere, în sensul că reclamantul nu ar mai putea cere anularea actului dacă termenul de 30 de zile pentru sesizarea instanței ar urma să-și înceapă cursul după expirarea unui an de la comunicarea actului administrativ" (C.S.J., Secția de contencios administrativ, decizia nr. 304 din 29 iunie 1992, în Dreptul nr. 7/1993, p. 80). Într-o opinie, s-a apreciat că, dacă reclamantul pierde termenul înăuntrul căruia poate sesiza instanța judecătorească, prin reiterarea cererii sale inițiale formulate și adresate organului administrativ emitent ori prin alte reclamații ulterioare, nu mai poate determina curgerea unui nou termen procesual judiciar. În acest mod, ar putea apela în mod nelimitat la justiție, or, acest lucru „este inadmisibil pentru stabilitatea raporturilor juridice de drept material" (a se vedea *I. Santai*, op. cit., p. 54).

[2] *A. Iorgovan*, Noua lege a contenciosului administrativ. Geneză și explicații, Ed. Roata, București, 2004, p. 324.

[3] C.C., Decizia nr. 947 din 30 octombrie 2007, în M. Of. nr. 782 din 19 noiembrie 2007.

În motivarea Curții se arată că alin. (4) teza a II-a al art. 11 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, care stipulează că „(...) actele administrative cu caracter normativ care se consideră a fi nelegale pot fi atacate oricând", instituie regula generală a imprescriptibilității acțiunii în contencios administrativ care vizează anularea actelor din această categorie. Se mai precizează că nu se poate reține încălcarea dispozițiilor art. 16 alin. (1) din Constituție, întrucât textul de lege criticat permite tuturor persoanelor să se prevaleze de posibilitatea de a contesta, pe calea contenciosului administrativ, legalitatea actelor administrative cu caracter normativ, fără să impună restricții sau să condiționeze în vreun fel exercițiul acestui drept și fără să instituie un tratament juridic diferit în ceea ce privește situația părților din proces. Totodată, Curtea a constatat că este respectat și dreptul la un proces echitabil, statuat atât de art. 21 din Constituție, cât și de art. 6 parag. 1 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, întrucât părțile pot beneficia de toate drepturile și garanțiile procesuale care caracterizează procesul echitabil într-o societate democratică.

Cât privește problema imprescriptibilității reglementată de art. 11 alin. (4) teza a II-a din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, Curtea a reținut că este atributul suveran al legiuitorului, potrivit art. 126 alin. (2) din Legea fundamentală, de a institui regulile speciale de procedură, ca și modalitățile de exercitare a drepturilor procedurale, câtă vreme respectă exigențele constituționale. „De altfel, este firesc ca legalitatea actelor la care se referă prevederile de lege criticate să poată fi contestată nelimitat în timp, întrucât, fiind acte normative, verificarea legalității acestora slujește unui interes public, acela de asanare a sistemului normativ și de asigurare a funcționării eficiente a acestuia"[1].

Practică judiciară. Într-o speță[2] având ca obiect anularea uni certificat de atestare a dreptului de proprietate, instanța supremă a stabilit, judicios, că este tardivă acțiunea în anularea unui act administrativ individual introdusă prin nerespectarea prevederilor art. 11 alin. (2) cu referire la alin. (5) din Legea nr. 554/2004. Se arată că, în condițiile în care acțiunea nu fost promovată înăuntrul termenului legal, adică „nu mai târziu de un an de la data emiterii actului", aspectele de fond nu mai pot fi analizate, fără ca aceasta să constituie o atingere adusă liberului acces la justiție. De asemenea, se mai subliniază că, „În acord cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, reglementarea condițiilor procedurale ale acțiunii

[1] C.C., Decizia nr. 947 din 30 octombrie 2007. Spre finalul deciziei, se mai arată că susținerea autorului excepției, potrivit căreia „restabilirea egalității părților în fața legii se poate realiza doar prin stabilirea de către legiuitor a unui termen rezonabil pentru ambele părți procesuale, în care actele cu caracter normativ pot fi atacate la instanța de contencios administrativ", este privită de Curte ca o propunere adresată legiuitorului de a reconsidera actuala soluție legislativă, lucru ce nu se poate realiza în cadrul contenciosului constituțional. Potrivit art. 2 alin. (3) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, aceasta se pronunță numai asupra constituționalității actelor cu privire la care a fost sesizată, fără a putea modifica sau completa prevederile supuse controlului.

[2] I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 3886 din 9 noiembrie 2006, în *G.V. Bîrsan, L. Sârbu, B. Georgescu*, op. cit., semestrul II/2006, p. 111.

în justiție prin stabilirea unor termene – cum este termenul de decădere pentru introducerea acțiunii în anularea unui act administrativ – nu poate fi considerată o limitare a dreptului la un proces echitabil"[1].

Secțiunea a 4-a. Actele administrative exceptate de la controlul instanțelor de contencios administrativ

495. Fundamente constituționale. Articolul 126 alin. (6) din Constituția revizuită, consacră regula potrivit căreia *controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice pe calea contenciosului administrativ este garantat* și, în același timp, după modelul Constituției din 1923, precizează categoriile de acte exceptate de la controlul instanțelor de contencios administrativ, și anume *cele care privesc raporturile cu Parlamentul, precum și actele de comandament cu caracter militar.* Pe de altă parte, art. 52 alin. (2) din Constituție, republicată, stabilește: *„Condițiile și limitele acestui drept se stabilesc prin lege organică".*

Față de redactarea celor două texte constituționale, după cum s-a subliniat, sunt posibile două interpretări[2]. Într-o interpretare restrânsă, se susține că, în prezent, art. 126 alin. (6) este singurul sediu al materiei, iar art. 52 alin. (2) vizează alte aspecte și atunci doar două categorii de acte administrative sunt exceptate de la controlul de legalitate pe calea contenciosului administrativ: a) actele administrative care privesc raporturile cu Parlamentul; b) actele de comandament cu caracter militar.

Într-o altă interpretare, art. 126 alin. (6) reglementează finele de neprimire de rang constituțional, iar art. 52 alin. (2) vizează finele de neprimire de „rang" legal, însă, în limitele acceptate de art. 53 din Constituție. Ca urmare, se mai susține că, după revizuirea Constituției, art. 52 alin. (2) „ne apare, așa cum se spune expres, temeiul constituțional doar al «limitelor», adică al controlului limitat pentru anumite categorii de acte"[3].

496. Reglementarea legală. Articolul 5 din Legea nr. 554/2004, modificată, intitulat „Actele nesupuse controlului și limitele controlului" stabilește în alin. (1) că nu pot fi atacate în contenciosului administrativ:

a) actele administrative ale autorităților publice care privesc raporturile acestora cu Parlamentul;

b) actele de comandament cu caracter militar.

---

[1] I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 3886 din 9 noiembrie 2006, în *G.V. Bîrsan, L. Sârbu, B. Georgescu*, op. cit., semestrul II/2006, p. 111.

[2] A se vedea *A. Iorgovan*, op. cit., vol. II, 2005, p. 604.

[3] *Idem*, p. 605.

Potrivit alin. (2), nu pot fi atacate pe calea contenciosului administrativ actele administrative pentru modificarea sau desființarea cărora se prevede, prin lege organică, o altă procedură judiciară.

În art. 5 alin. (3) se stipulează că actele administrative emise pentru aplicarea regimului stării de război, al stării de asediu sau al celei de urgență, cele care privesc apărarea și securitatea națională ori cele emise pentru restabilirea ordinii publice, precum și pentru înlăturarea consecințelor calamităților naturale, epidemiilor și epizootiilor *pot fi atacate numai pentru exces de putere.*

Conform ultimului alineat al art. 5, în litigiile prevăzute la alin. (3) nu sunt aplicabile prevederile art. 14 (cele privind suspendarea executării actului) și art. 21 (cele referitoare la căile extraordinare de atac).

O sumară privire asupra întregului art. 5 ne arată că numărul actelor exceptate de la controlul instanțelor de contencios administrativ este substanțial redus față de cel stabilit[1] de fosta Lege a contenciosului administrativ nr. 29/1990.

În al doilea rând, despre conținutul art. 5, în doctrină[2] s-au exprimat mai multe puncte de vedere referitoare la categoriile de excepții pe care acesta le cuprinde. Astfel, într-o opinie, se arată că, *în sens strict,* sfera actelor administrative exceptate sau a *finelor de neprimire* cuprinde numai cele două categorii de acte administrative prevăzute de art. 126 alin. (6) din Constituție și reluate în art. 5 alin. (1) lit. a) și b), deoarece alin. (2) al art. 5 „nu reglementează propriu-zis o excepție de la controlul instanțelor judecătorești, ci doar *un fine de neprimire* pentru instanțele de contencios administrativ, în sensul art. 2 alin. (1) lit. f) din lege"[3]. În aceeași opinie, se mai arată că, față de noile reglementări constituționale, va trebui să admitem că este vorba de *sensul larg* al noțiunii, pentru că sunt vizate două categorii de

---

[1] Astfel, art. 2 din Legea nr. 29/1990 prevedea că „nu pot fi atacate în justiție" următoarele categorii de acte:

1. actele care privesc raporturile dintre Parlament sau Președintele României și Guvern;
2. actele administrative de autoritate și de gestiune ale organelor de conducere din cadrul Parlamentului;
3. actele administrative referitoare la siguranța internă și externă a statului;
4. actele administrative referitoare la interpretarea și executarea tratatelor internaționale la care România este parte;
5. actele administrative prin care s-au luat măsuri urgente de organele puterii executive pentru evitarea sau înlăturarea unor evenimente prezentând pericol public, cum sunt actele emise ca urmare a stării de necesitate sau pentru combaterea calamităților naturale, incendiilor de păduri, epidemiilor, epizootiilor și altor evenimente de aceeași gravitate;
6. actele de comandament cu caracter militar;
7. actele administrative pentru desființarea sau modificarea cărora se prevede, prin lege specială, o altă procedură judiciară;
8. actele de gestiune săvârșite de stat, în calitate de persoană juridică și pentru administrarea patrimoniului său;
9. actele administrative adoptate în exercitarea atribuțiilor de control ierarhic.

[2] Profesorul *C. Rarincescu* grupa finele de neprimire în două mari grupe: fine de neprimire deduse din natura actului, respectiv fine de neprimire determinate de existența unui recurs paralel (Contenciosul administrativ român, p. 285).

[3] *A. Iorgovan,* Noua lege a contenciosului administrativ, 2006, p. 169.

situații: *excepțiile absolute*, adică cele cuprinse în art. 5 alin. (1) lit. a) și b), și *excepțiile relative*, ipoteza „recursului paralel", reglementată în art. 5 alin. (2)[1].

Într-un alt punct de vedere, se susține că Legea nr. 554/2004 instituie două tipuri de excepții: *excepții absolute*, pentru care se utilizează formula „nu pot fi atacate în contenciosul administrativ" [cele reglementate de alin. (1) și (2) ale art. 5] și *excepții relative*, adică actele administrative care pot fi atacate numai pentru *exces de putere* [reglementate de alin. (3) al art. 5][2]. În această părere, la care achiesăm, doar denumirea excepțiilor este similară cu cea din opinia precedentă, înțelesul acordat fiecărei categorii fiind diferit.

I. Excepții absolute

497. Actele administrative ale autorităților publice care privesc raporturile acestora cu Parlamentul [art. 5 alin. (1) lit. a)]. Mai întâi, este de observat că și Constituția din 1923, în art. 107 ultimul alineat, prevedea că „Puterea judecătorească nu are căderea de a judeca actele de guvernământ, precum și actele de comandament militar". Legea pentru contenciosul administrativ din 1925, adoptată în baza Constituției din 1923, în art. 2 alin. (2) dădea o definiție foarte largă actelor de guvernământ[3], criticată la vremea respectivă.

Legea nr. 1/1967 a reglementat un număr mult prea mare de excepții[4], iar Legea nr. 29/1990 a îmbrățișat, cu anumite modificări, concepția Legii contenciosului administrativ din 1925 referitoare la actele administrative exceptate[5]. Important de reținut este faptul că, odată cu intrarea în vigoare a Constituției din 1991, apoi a Constituției revizuite și republicate, textul unora din excepțiile stabilite de Legea nr. 29/1990 a fost fie reinterpretat, modificat implicit, iar altele au fost parțial reformulate[6].

---

[1] *Ibidem*. În opinia autoarei *V. Vedinaș*, din examinarea conținutului textului art. 5 rezultă două categorii de acte administrative exceptate de la controlul instanțelor de contencios administrativ: a) acte administrative sustrase în totalitate controlului de legalitate exercitat de contenciosul administrativ, în care intră cele stabilite în alin. (1) și (2) ale art. 5; b) acte administrative sustrase parțial de la controlul de legalitate, în care intră cele prevăzute de alin. (3) al art. 5 (op. cit., 2007, p. 157).

[2] *D.C. Dragoș*, op. cit., 2005, p. 159.

[3] Astfel, se arăta că „În actele de guvernământ se cuprind toate măsurile luate pentru ocrotirea unui interes general privitor la ordinea publică, la siguranța statului, internă sau externă, sau la alte cerințe de ordine superioară, cum ar fi declararea stării de asediu, faptele de război care ar rezulta dintr-o forță majoră sau din necesitățile imediate ale luptei, toate actele de comandament cu caracter militar, executarea și interpretarea tratatelor și convențiunile diplomatice cu statele străine, măsurile împotriva epidemiilor, epizootiilor, inundațiilor, foametei, tulburărilor interne, naturalizarea, actele prin care se dizolvă persoanele juridice sau li se interzice funcționarea conform legii speciale, extrădarea străinilor și altele de aceeași natură".

[4] A se vedea, pe larg, *T. Drăganu*, Actele administrative și faptele asimilate lor, p. 193 și urm.

[5] A se vedea *A. Iorgovan*, Noua lege a contenciosului administrativ, 2006, p. 167-168.

[6] A se vedea, în acest sens, *A. Iorgovan*, op. cit., vol. II, 2002, p. 542-543.

Revenind la art. 5 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 554/2004, modificată, se poate spune că formularea utilizată în prezent – *actele administrative ale autorităților publice care privesc raporturile acestora cu Parlamentul* – reflectă denumirea tradițională „acte de guvernământ". Sub imperiul Legii nr. 29/1990, în doctrină, dar și în practică, s-au ivit unele dificultăți în aprecierea dacă un anumit act se încadrează sau nu în această excepție. De aceea, apreciem pozitiv faptul că prin Legea nr. 262//2007, la art. 2 alin. (1) lit. k) din Legea nr. 554/2004, se stabilește semnificația sintagmei „acte care privesc raporturile cu Parlamentul", și anume *„actele emise de o autoritate publică, în realizarea atribuțiilor sale, prevăzute de Constituție sau de o lege organică, în raporturile de natură politică cu Parlamentul"*.

Așadar, actele care privesc raporturile cu Parlamentul trebuie să întrunească unele trăsături caracteristice: să provină de la o autoritate publică; să fie emise în realizarea atribuțiilor autorității publice, stabilite chiar în Constituție sau într-o lege organică; autoritatea publică să recurgă la acele acte în raporturile *de natură politică* cu Parlamentul. Ca exemple, pot fi menționate: actul prin care Președintele României desemnează un candidat pentru funcția de prim-ministru, potrivit art. 85 alin. (1) din Constituție; actul prin care Președintele României numește Guvernul, pe baza votului de încredere acordat de Parlament; actul prin care Președintele României, după consultarea Parlamentului, poate cere poporului să-și exprime, prin referendum, voința cu privire la probleme de interes național, conform art. 90 din Constituție[1].

498. Actele de comandament cu caracter militar. În art. 126 alin. (6) din Constituția revizuită se prevede expres că *actele de comandament cu caracter militar sunt exceptate de la controlul judecătoresc pe calea contenciosului administrativ.*

Această excepție este formulată identic cu cea prevăzută în Legea pentru contenciosul administrativ din 1925, iar termenul de act de comandament cu caracter militar a fost utilizat pentru prima oară în art. 107 alin. ultim din Constituția din 1923. Ca urmare, opiniile doctrinare din acea perioadă referitoare la actele de comandament cu caracter militar își păstrează actualitatea. Astfel, actul de comandament cu caracter militar era caracterizat prin următoarele *trăsături*:

– emană de la o autoritate publică cu caracter de comandament militar, prin comandament militar înțelegându-se o totalitate de trupe puse sub comanda unui șef determinat (Șeful statului, ministrul de război, comandamentele militare superioare, corpurile de armată, divizii);

– cuprinsul actului are natură militară, adică este în legătură directă cu serviciul și îndatoririle militare;

– acest act conține ideea de ordin, de comandă, cu corelativul ei de disciplină militară[2].

Sustragerea acestor acte de la controlul instanțelor judecătorești se întemeia pe necesitatea asigurării spiritului de disciplină al subordonaților raportat la ideea de

[1] Cu privire la aceste exemple, a se vedea și *V. Vedinaș*, op. cit., 2007, p. 158.
[2] A se vedea *C.G. Rarincescu*, op, cit., p. 311.

prestigiu și autoritate a superiorilor, precum și a condițiilor de unitate, capacitate și rapiditate necesare operațiunilor militare[1].

În noțiunea actelor de comandament cu caracter militar erau incluse „toate ordinele și instrucțiunile de serviciu privitoare la măsurile de preparațiune și instrucțiune a trupelor și ofițerilor, la mobilizări de contingente și concentrări de trupe, la repartiția și dislocarea unităților, la atribuirea și luarea de comenzi, la manevre, la exerciții și la operațiuni militare etc."[2].

Din categoria actelor de comandament cu caracter militar *erau excluse actele cu caracter contractual sau actele de gestiune*, pe care autoritățile militare le încheiau cu diferite persoane fizice sau juridice în vederea aprovizionării și furnizării de materiale.

În ce privește *actele de comandament militar referitoare la populația civilă*, s-a arătat că ele *pot fi verificate din punct de vedere al legalității lor de organele competente*, deoarece, în timp de pace, libertățile și drepturile cetățenilor nu pot fi restrânse prin asemenea acte, ci numai prin lege[3].

Referitor la actele de comandament militar care intervin față de *militarii cuprinși în ierarhia militară*, se reține existența unui *corp de organe și autorități publice dotate cu o organizare specială*, prevăzută de un *Statut legal special și propriu*. Acest Statut cuprinde condițiile speciale de recrutare, avansare, retragere, pensie etc., aspecte care, în mod logic, ar trebui supuse controlului instanțelor de contencios administrativ, deoarece, în ultimă analiză, nu sunt decât acte de autoritate[4].

S-a mai subliniat, pe bună dreptate, că *nu se poate admite ca toate actele care emană de la autoritățile militare învestite cu putere de comandament să nu fie susceptibile de a fi cenzurate de instanțele judecătorești*, deoarece ar însemna că un organ de autoritate publică ce face parte din puterea executivă s-ar afla într-o situație privilegiată într-un stat în care toate celelalte acte, chiar legislative, sunt subordonate principiului de legalitate, care stă la baza statului modern[5]. Mai trebuie adăugat că *practica judiciară interbelică* a considerat că actele autorității militare de punere în retragere puteau fi cercetate și considerate ilegale de instanțele de contencios administrativ, dar nu puteau fi anulate; în schimb, reclamantul avea dreptul să obțină rectificarea pensiei, precum și despăgubiri civile.

Observațiile teoretice pertinente relevate mai sus au fost preluate și dezvoltate în doctrina actuală[6], iar jurisprudența din perioada interbelică referitoare la actele de comandament cu caracter militar a constituit un îndrumar pentru instanțele de contencios administrativ în multe din soluțiile pronunțate pe baza fostei Legi nr. 29/1990.

---

[1] *Ibidem.*

[2] *C.G. Rarincescu*, op. cit., p. 311.

[3] *Idem*, p. 312.

[4] *C.G. Rarincescu*, op. cit., p. 327.

[5] *Idem*, p. 312.

[6] Pentru doctrina actuală, a se vedea *A. Iorgovan, Fl. Șerban*, Despre actele de comandament cu caracter militar, în R.D.Pb. nr. 1-2/1997, p. 48; *I. Dragoman*, Actele autorităților militare, Ed. Lumina Lex, București, 2003, p. 254-271.

Jurisprudență. În perioada de început a aplicării Legii nr. 29/1990, într-un litigiu, Curtea Supremă de Justiție[1] a considerat că un ordin al ministrului apărării naționale, prin care reclamantul a fost trecut în rezervă, este un act de comandament cu caracter militar, exceptat de la controlul instanțelor de contencios administrativ, soluție criticată în doctrină.

În schimb, după anul 1995, practica Curții Supreme de Justiție, întemeiată tot pe fosta Lege nr. 29/1990, se caracterizează printr-o *schimbare pozitivă de optică* în privința înțelesului actului de comandament cu caracter militar. Menționăm, în acest sens, decizia instanței supreme nr. 1051/1997[2], unde se precizează: „Prin acte de comandament militar se înțeleg acele acte care sunt emise de autoritățile militare competente, în scopul asigurării ordinii și disciplinei în cadrul unităților militare, a cadrelor militare din aceste unități". În continuare, se arată, în mod corect, că Ordinul nr. 245/1995 emis de Ministerul Apărării Naționale prin care reclamantul a fost pus în rezervă „nu poate constitui act de comandament militar, nefiind exceptat de la controlul instanțelor de contencios administrativ".

Pentru a se înlătura deficiențele, mai ales de ordin practic, constatate sub incidența fostei legi a contenciosului administrativ, Legea nr. 554/2004 *stabilește ea însăși înțelesul* actului de comandament cu caracter militar. Astfel, conform art. 2 alin. (1) lit. l), *actul de comandament cu caracter militar este actul administrativ referitor la problemele strict militare ale activității din cadrul forțelor armate, specifice organizării militare, care presupun dreptul comandanților da a da ordine subordonaților în aspecte privitoare la conducerea trupei, în timp de pace sau de război, ori, după caz, la îndeplinirea serviciului militar.* Astfel, în categoria actelor de comandament cu caracter militar vor intra ordinele și instrucțiunile de serviciu privind măsurile de pregătire și de instruire a trupelor și ofițerilor, cele privind mobilizările și concentrările de trupe, comenzile militare, manevrele, exercițiile și operațiunile militare[3]. Rațiunea exceptării acestor acte de la contenciosul administrativ rezultă din necesitatea de a se asigura spiritul de disciplină al subordonaților, precum și acele condiții de energie, unitate, capacitate și rapiditate necesare operațiunilor militare[4].

În concluzie, actele care privesc numiri în funcție, grad, avansări, acte de sancționare, de punere în retragere, acte legate de managementul resurselor umane vor putea fi atacate la instanța de contencios administrativ.

499. Actele administrative pentru modificarea sau desființarea cărora se prevede prin lege organică o altă procedură administrativă. Această excepție are

---

[1] C.S.J., Secția de contencios administrativ, Decizia nr. 118 din 23 martie 1992, în *V. Bogdănescu și colab.*, op. cit., p. 611-613.

[2] C.S.J., Secția de contencios administrativ, decizia nr. 1051 din 5 iunie 1997, în Dreptul nr. 5/1998, p. 112.

[3] În acest sens, a se vedea *C.G. Rarincescu*, op. cit., p. 311; *D.C. Dragoș*, op. cit., 2005, p. 164.

[4] În acest sens, a se vedea *C.G. Rarincescu*, op. cit., p. 311.

ca fundament *teoria recursului paralel*, adică reclamantul are la dispoziție o altă cale de atac, de natură judecătorească, prin care poate obține o satisfacție echivalentă, care se numește *recurs paralel*[1]. După cum s-a remarcat, teoria recursului paralel nu urmărește sustragerea definitivă a anumitor acte administrative de la orice control judecătoresc, ci doar de a nu permite instanțelor de contencios administrativ, care au competență generală în materie, de a verifica legalitatea anumitor acte administrative, pentru atacarea cărora legi speciale au instituit jurisdicții și căi de atac proprii[2].

Fosta Lege nr. 29/1990, în art. 2 lit. c), cuprindea o excepție asemănătoare, care se intitula „actele administrative pentru desființarea sau modificarea cărora se prevede prin lege specială o altă procedură administrativă". Din moment ce Legea nr. 29/1990 reprezenta „dreptul comun" în materia controlului legalității actelor administrative, era firesc ca, pentru acele acte administrative referitor la care prin *legi speciale* se preciza că sunt *controlate de alte instanțe judecătorești*, să se aplice dispozițiile acestor legi.

Articolul 5 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 prevede că *nu pot fi atacate pe calea contenciosului administrativ* actele administrative pentru modificarea sau desființarea cărora se prevede, prin *lege organică*, o altă procedură judiciară.

Deosebirea de fond față de fostul text din Legea nr. 29/1990 este că *doar legea organică* poate stabili în prezent un asemenea recurs paralel. Pe de altă parte, calea specială de atac prevăzută în legea organică trebuie să se exercite în fața unei instanțe judecătorești, adică să fie prevăzut un control judecătoresc[3].

Ca exemple, menționăm căile speciale de atac împotriva unor acte administrative reglementate prin Legea fondului funciar nr. 18/1991, republicată, sau prin Legea nr. 67/2004 privind alegerea autorităților administrației publice locale.

Jurisprudență constituțională. Prin Decizia nr. 182 din 2 martie 2006[4], Curtea Constituțională a stabilit că *dispozițiile art. 5 alin. (2)* din Legea nr. 554/2004 *sunt constituționale* în raport cu prevederile art. 21, art. 52 alin. (1) și (2), art. 126 alin. (5) și art. 140 alin. (1) teza a II-a din Constituție, precum și cu cele ale art. 6 parag. 1 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Printre alte argumente, Curtea Constituțională a arătat că textul de lege în discuție nu sustrage în mod absolut controlului judecătoresc actele administrative la care se referă, întrucât, în mod evident, actele administrative respective sunt supuse prin prevederile de lege criticate *unei alte proceduri judiciare*, deci *controlul lor judecătoresc se realizează potrivit altei proceduri stabilite prin lege organică.*

---

[1] *Idem*, p. 329; *D.C. Dragoș*, op. cit., p. 165-166.

[2] *C.G. Rarincescu*, op. cit., p. 329.

[3] A se vedea *I. Iovănaș*, Drept administrativ, 1997, p. 158; *R.N. Petrescu*, Drept administrativ, 2004, p. 391; *D.C. Dragoș*, op. cit., 2005, p. 167; *V. Vedinaș*, op. cit., 2007, p. 162.

[4] C.C., Decizia nr. 182 din 2 martie 2006, în M. Of. nr. 366 din 26 aprilie 2006. Pentru observații critice cu privire la această decizie a Curții Constituționale, a se vedea *O. Puie*, Discuții privind constituționalitatea recursului paralel în materia contenciosului administrativ reglementat prin Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ și prin alte acte normative speciale, în Dreptul nr. 11/2006, p. 165-167.

Într-o decizie mai recentă[1], soluționând excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 5 alin. (2), Curtea Constituțională a respins-o ca neîntemeiată, iar în motivare se arată că prin Decizia nr. 182/2006, Curtea Constituțională s-a mai pronunțat asupra dispozițiilor art. 5 alin. (2) prin prisma unor critici asemănătoare. Pe lângă argumentele menționate în Decizia nr. 182/2006, Curtea a mai reținut că nu sunt nesocotite nici dispozițiile art. 126 alin. (6) din Constituție, „deoarece acesta se limitează numai la reglementarea constituțională a garantării controlului judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice pe calea contenciosului administrativ, de la care fac excepție în mod absolut numai două categorii de acte, cele de comandament cu caracter militar și cele care privesc raporturile cu Parlamentul, care prin natura lor nu sunt supuse sub nicio formă controlului judecătoresc".

Jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție. Într-o speță, s-a hotărât că în litigiile având ca obiect deciziile sau dispozițiile emise în baza art. 20 din Legea nr. 10/2001, după cum rezultă din dispozițiile art. 24 și art. 31 din această lege, este competentă *secția civilă a tribunalului în a cărei circumscripție se află sediul unității deținătoare a imobilului revendicat,* normă derogatorie de la reglementarea cadru în materia contenciosului administrativ – Legea nr. 554/2004[2].

II. Excepții relative

500. Potrivit art. 5 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, actele administrative emise pentru aplicarea regimului stării de război, al stării de asediu sau al celei de urgență, cele care privesc apărarea și securitatea națională ori cele emise pentru restabilirea ordinii publice, precum și pentru înlăturarea consecințelor calamităților naturale, epidemiilor și epizootiilor pot fi atacate *numai pentru exces de putere.*

Regula este că actele menționate în art. 5 alin. (3) care se referă la situații excepționale sunt exceptate de la contenciosul administrativ, singura situație în care ele pot fi atacate de către persoanele fizice sau juridice la aceste instanțe fiind *emiterea sau adoptarea lor cu exces de putere,* în sensul definiției de la art. 2 alin. (1) lit. n).

501. Actele administrative emise pentru aplicarea stării de război, a stării de asediu sau a stării de urgență. În ce privește sediul materiei pentru aceste situații excepționale, chiar unele articole din Constituție le evocă, de pildă, art. 73 alin. (3) lit. f) (starea de război), art. 73 alin. (3) lit. g) (starea de asediu sau starea de urgență). Dintre reglementările legale, menționăm O.U.G. nr. 1/1999 privind regi-

---

[1] C.C., Decizia nr. 946 din 30 octombrie 2007, în M. Of. nr. 946 din 30 octombrie 2007.

[2] I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 5926 din 13 decembrie 2005, în *G.V. Bîrsan, B. Georgescu,* Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 adnotată, Ed. Hamangiu, București, 2007, p. 48.

mul stării de asediu și regimul stării de urgență[1], aprobată, cu modificări și completări, prin Legea nr. 453/2004[2], O.U.G. nr. 21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență[3], aprobată prin Legea nr. 15/2005, pentru starea de război, deocamdată, neavând o reglementare specială.

Conform art. 73 alin. (3) lit. g) din Constituție, republicată, *regimul stării de asediu și al celei de urgență* se reglementează prin *lege organică*. Constituția nu precizează condițiile în care starea de asediu și starea de urgență pot fi proclamate, nici consecințele juridice ale instituirii lor, ci stabilește *organul competent* să le instituie și *procedura pe care trebuie să o urmeze*[4]. Astfel, potrivit art. 93 alin. (1) din Constituție, Președintele României instituie, potrivit legii, starea de asediu sau starea de urgență, în întreaga țară ori în unele unități administrativ-teritoriale, și solicită Parlamentului încuviințarea măsurii adoptate, în cel mult 5 zile de la luarea acestora. Dacă Parlamentul nu se află în sesiune, el se convoacă de drept în cel mult 48 de ore de la instituirea stării de asediu sau a stării de urgență și funcționează pe toată durata acestora.

Starea de asediu și starea de urgență privesc *situații de criză* ce impun măsuri excepționale care se instituie în cazuri determinate de apariția unor pericole grave la adresa apărării țării și securității naționale, a democrației constituționale ori pentru prevenirea, limitarea sau înlăturarea urmărilor unor dezastre.

Starea de asediu reprezintă ansamblul de măsuri excepționale de natură politică, militară, economică, socială și de altă natură aplicabile pe întreg teritoriul țării ori în unele unități administrativ-teritoriale, instituite pentru adaptarea capacității de apărare a țării la pericole grave, actuale sau iminente, care amenință suveranitatea, independența, unitatea ori integritatea teritorială a statului. În cazul instituirii stării de asediu se pot lua măsuri excepționale aplicabile pe întreg teritoriul țării ori în unele unități administrativ-teritoriale[5].

Starea de urgență reprezintă ansamblul de măsuri excepționale de natură politică, economică și de ordine publică aplicabile pe întreg teritoriul țării sau în unele unități administrativ-teritoriale care se instituie în următoarele situații: a) existența unor pericole grave actuale sau iminente privind securitatea națională ori funcționarea democrației constituționale; b) iminența producerii ori producerea unor calamități care fac necesară prevenirea, limitarea sau înlăturarea, după caz, a urmărilor unor dezastre.

---

[1] M. Of. nr. 22 din 21 ianuarie 1999. Timp de 8 ani, Parlamentul nu a adoptat o lege organică privind regimul stării de asediu și al celei de urgență, așa cum impuneau reglementările constituționale. Sub presiunea unor evenimente (mineriade) ce puteau avea consecințe imprevizibile, Guvernul a adoptat „peste noapte" această ordonanță de urgență.

[2] M. Of. nr. 1052 din 12 noiembrie 2004.

[3] M. Of. nr. 361 din 26 aprilie 2004.

[4] A se vedea *T. Drăganu*, Introducere în teoria și practica statului de drept, p. 212.

[5] Articolul 2 din O.U.G. nr. 1/1999.

Unul dintre textele introduse prin Legea nr. 453/2004 stipulează că starea de asediu și starea de urgență pot fi instituite și menținute *numai în măsura cerută de situațiile care le determină* și cu respectarea obligațiilor asumate de România potrivit dreptului internațional.

Ca urmare a modificărilor introduse de Legea nr. 453/2004, se stipulează că pe durata stării de asediu și a stării de urgență *sunt interzise*: limitarea dreptului la viață, cu excepția cazurilor când decesul este rezultatul unor acte licite de război; tortura și pedepsele ori tratamentele inumane sau degradante; condamnarea pentru infracțiuni neprevăzute ca atare, potrivit dreptului național sau internațional; restrângerea liberului acces la justiție[1].

De asemenea, mai reținem că, pe durata stării de asediu sau a stării de urgență, *exercițiul unor drepturi și libertăți fundamentale poate fi restrâns*, cu excepția drepturilor omului și libertăților fundamentale prevăzute la art. 3[1], *numai în măsura în care situația o cere* și cu *respectarea art. 53 alin. (1) și (2) din Constituția României, republicată*[2].

Dintre textele care reglementează procedura instituirii stării de asediu sau a stării de urgență, ne oprim doar asupra câtorva, care, parțial, reiau reglementările de ordin constituțional. Astfel, *Președintele României* instituie starea de asediu sau starea de urgență *prin decret, contrasemnat de primul-ministru* și publicat de îndată în Monitorul Oficial al României. În cel mult 5 zile de la instituirea stării de asediu sau a stării de urgență, Președintele României solicită Parlamentului încuviințarea măsurii adoptate. Dacă Parlamentul nu încuviințează starea instituită, Președintele României *revocă decretul*, măsurile dispuse încetându-și aplicabilitatea.

Totodată, în funcție de evoluția situațiilor de pericol, Președintele României, cu încuviințarea Parlamentului, *poate prelungi* durata stării instituite și *poate extinde* sau restrânge aria de aplicarea a acesteia. Despre *acest act* s-a arătat că el este *exceptat de la controlul de contencios administrativ*, dar poate fi atacat *pentru exces de putere*[3], opinie pe care o împărtășim.

Încetarea stării de asediu sau de urgență are loc la data stabilită în decretul de instituire sau în decretul de prelungire a stării de asediu, respectiv a celei de urgență. În cazul înlăturării situațiilor de pericol înainte de expirarea termenului

---

[1] Articolul 3[1] din O.U.G. nr. 1/1999.

[2] Articolul 53 alin. (1) din Constituție, republicată, are următorul cuprins: „Exercițiul unor drepturi sau al unor libertăți poate fi restrâns numai prin lege și numai dacă se impune, după caz, pentru: apărarea securității naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice, a drepturilor și a libertăților cetățenilor; desfășurarea instrucției penale, prevenirea consecințelor unei calamități naturale, ale unui dezastru ori ale unui sinistru deosebit de grav".

Potrivit alin. (2), „Restrângerea poate fi dispusă numai dacă este necesară într-o societate democratică. Măsura trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o, să fie aplicată în mod nediscriminatoriu și fără a aduce atingere existenței dreptului sau a libertății".

[3] A se vedea *D.C. Dragoș*, op. cit.,.2005, p. 171.

stabilit, încetarea aplicării măsurii excepționale se dispune prin decret, cu încuviințarea prealabilă a Parlamentului[1].

Conform art. 20[1] din O.U.G. nr. 1/1999, în exercitarea atribuțiilor ce le revin pe durata stării de asediu sau a stării de urgență, autoritățile civile și militare prevăzute în decretul de instituire a stării de asediu sau urgență pot emite *ordonanțe militare*, respectiv *ordine*, obligatorii potrivit legii. Dacă *aceste acte au fost emise cu respectarea condițiilor* sus-menționate[2], ele vor fi exceptate de la controlul contenciosului administrativ, dar *vor putea fi atacate pentru exces de putere*[3]. Astfel, asemenea acte emise cu *depășirea perioadei* de aplicare a decretului prezidențial sau cu *nerespectarea dispozițiilor art. 53* referitor la restrângerea unor drepturi sau a unor libertăți din Constituție, republicată, vor putea fi atacate în *contenciosul administrativ* pentru exces de putere.

502. Actele care privesc apărarea și securitatea națională ori cele emise pentru restabilirea ordinii publice. a) *Actele care privesc apărarea și securitatea națională* (siguranța națională sau siguranța internă și externă a statului[4]) intervin într-un domeniu de deosebită importanță pentru stat și pentru cetățenii săi și *prezintă un pronunțat caracter politic*.

Sediul materiei îl constituie Legea nr. 51/1991 privind siguranța națională[5], care definește siguranța națională drept „starea de legalitate, de echilibru și de stabilitate socială, economică și politică necesară existenței și dezvoltării statului național român, ca stat suveran, unitar, independent și indivizibil, menținerii ordinii de drept, precum și a climatului de exercitare neîngrădită a drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor, potrivit principiilor și normelor democratice stabilite prin Constituție".

---

[1] Articolul 16 alin. (2) din O.U.G. nr. 1/1999.

[2] În perioada de aplicabilitate a Legii nr. 29/1990, în doctrina de specialitate, autorul *T. Drăganu*, examinând dispozițiile constituționale nerevizuite și ale O.U.G. nr. 1/1999, a considerat că un act de autoritate emis ca urmare a stării de asediu sau a stării de urgență *va fi sustras controlului de legalitate al instanțelor de contencios administrativ dacă întrunește două condiții*: actul a fost emis în perioada prevăzută de decretul prezidențial; restrângerea pe care o aduce drepturilor și libertăților fundamentale are loc în limitele prevederilor constituționale și ale art. 4 din ordonanța de urgență menționată. S-a mai subliniat că nerespectarea acestor cerințe are drept consecință *admisibilitatea acțiunii în contencios administrativ* tinzând la anularea actului de autoritate emis în aplicarea O.U.G. nr. 1/1999 și a decretului prezidențial de instituire a stării de asediu sau a stării de urgență (op. cit., 2003, p. 220).

[3] A se vedea *D.C. Dragoș*, op. cit., 2005, p. 171.

[4] Prin revizuirea Constituției, termenul de „siguranță națională" a fost înlocuit cu cel de „securitate națională".

[5] M. Of. nr. 163 din 7 august 1991.

Actele administrative în materia siguranței naționale[1] pot fi emise numai de serviciile de informații ale statului și de structurile specializate din unele ministere. Conform art. 119 din Constituție, republicată, Consiliul Suprem de Apărare a Țării *organizează și coordonează unitar activitățile care privesc apărarea țării și securitatea națională*, participarea la menținerea securității internaționale și la apărarea colectivă în sistemele de alianță militară, precum și la acțiuni de menținere sau de restabilire a păcii.

Controlul asupra activității serviciilor de informații, ca și examinarea rapoartelor Consiliului Suprem de Apărare a Țării[2] se îndeplinește de cele două Camere ale Parlamentului, în ședință comună, după cum se precizează în art. 65 alin. (2) lit. g) și h) din Constituție.

Dat fiind că aceste acte nu pot fi atacate pe calea contenciosului administrativ, potrivit Legii nr. 554/2004, reținerile doctrinei și încercarea de a limita sfera de aplicare a acestei excepții rămân, în continuare, valabile[3].

Ori de câte ori asemenea acte au fost *adoptate sau emise cu exces de putere*, vor putea fi atacate la instanțele de contencios administrativ conform dispozițiilor art. 5 alin. (3) din lege.

b) *Actele administrative pentru restabilirea ordinii publice.* Referitor la această excepție, s-a arătat că ea are caracter de noutate, dar că „este profund nepotrivită și criticabilă (...), deoarece efectele ei teoretice și practice sunt de neacceptat[4]. Într-o altă părere, se susține că noțiunea „actele pentru restabilirea ordinii publice", introdusă în Legea contenciosului administrativ, are o bază constituțională numai în măsura în care se invocă ideea de „apărare a ordinii publice" și cu observarea regulilor consacrate de art. 53 alin. (2) din Constituție, republicată[5].

---

[1] Despre această categorie de acte, exceptate și de către Legea nr. 29/1990, într-o părere, susținută în perioada interbelică și reluată după anul 1990, s-a arătat, justificat, că legea ar fi trebuit să le excepteze numai dacă siguranță statului era „grav amenințată de pericole grave și iminente și când luarea unor măsuri grabnice, chiar fără respectarea drepturilor și dispozițiilor legale, este de natură a preveni și înlătura aceste pericole" (*C.G. Rarincescu*, op. cit., p. 297-298). Pentru perioada de după 1990, a se vedea și *Al. Negoiță*, op. cit., p. 105; *I. Santai*, Excepțiile de la controlul judecătoresc direct asupra actelor administrative prevăzut de Legea contenciosului administrativ, în Dreptul nr. 4/1992, p. 47). Tot în perioada de aplicabilitate a Legii nr. 29/1990, s-a mai arătat că în practica judecătorească va trebui să se acrediteze punctul de vedere că nu toate actele de autoritate referitoare la siguranța internă și externă a statului sunt exceptate fără nicio distincție de la controlul instituit de contencios administrativ, ci numai actele care emană de la organele situate la nivel guvernamental și care, prin obiectul lor, sunt determinante pentru asigurarea ordinii publice externe și interne a statului în ansamblul lui (*T. Drăganu*, Introducere în teoria și practica statului de drept, p. 218).

[2] A se vedea *R.N. Petrescu*, O nouă reglementare privind organizarea și funcționarea Consiliului Suprem de Apărare a Țării, p. 63 și urm.

[3] În acest sens, a se vedea *D.C. Dragoș*, op. cit., 2005, p. 174.

[4] *Idem*, p. 175.

[5] *A. Iorgovan*, Noua Lege a contenciosului administrativ, 2006, p. 169.

În ce ne privește, plecând de la faptul că formularea acestei excepții este mult prea generală, este posibil ca, în practică, o serie de *acte să fie considerate în mod forțat ca aparținând acestei categorii*, și să nu poată fi controlate în contenciosul administrativ, cum este firesc. Or, modalitatea sigură de înlăturare a unor asemenea situații nedorite, ar fi *renunțarea* legiuitorului la *această excepție*.

c) *Actele administrative pentru înlăturarea calamităților naturale, epidemiilor și epizootiilor.* În doctrina din perioada interbelică s-a arătat că măsurile sanitare de acest fel, în vederea împiedicării epidemiei, *sunt autorizate* de diverse legi de poliție sanitară și pentru acest motiv nu pot fi anulate sau cenzurate de instanțele judecătorești[1].

În literatura noastră actuală de specialitate, s-a precizat că, în cazul măsurilor urgente în vederea combaterii pericolului producerii unor calamități naturale (inundații, epidemii etc.), există *un interes social major* de a nu li se recunoaște instanțelor de contencios administrativ dreptul de a face inaplicabile aceste măsuri luate pe cale administrativă[2]. Dar, tot în aceeași opinie, se mai arăta că „într-un stat de drept, întrucât asemenea măsuri aduc daune unuia ori mai multor indivizi, dar profită societatea în ansamblul ei, va apărea justificat ca aceasta, prin intermediul organelor care o personifică, să răspundă material în fața instanțelor de drept comun de prejudiciile cauzate"[3].

Referitor la aceste acte, mai trebuie subliniat că iminența producerii sau chiar producerea evenimentelor menționate prezentând pericol public reprezintă motivele pentru care autoritățile administrație publice recurg la acte administrative având ca scop evitarea sau înlăturarea efectelor nedorite ale unor asemenea evenimente.

Ca atare, asemenea acte cuprinzând măsuri urgente, *fără a fi în prezența iminenței producerii* sau chiar a producerii unor evenimente prezentând pericol public și *fără a avea ca scop evitarea sau înlăturarea efectelor acestora*, emise de autoritățile administrației publice cu depășirea atribuțiilor prevăzute de lege[4], vor putea fi atacate pentru exces de putere. Astfel, s-a subliniat că asemenea acte pot fi atacate cu exces de putere când se estimează că ele nu aplică, ci încalcă legile care „autorizează" administrația publică să acționeze în asemenea situații[5].

În final, ni se pare corectă susținerea în sensul că singura justificare pentru aceste excepții este „acoperirea situațiilor sau actelor nereglementate prin lege specială, dar care pot apărea în practică"[6].

---

[1] A se vedea *C.G. Rarincescu*, op. cit., p. 311.

[2] A se vedea *T. Drăganu*, Introducere în teoria ..., 1992, p. 216.

[3] *Ibidem*.

[4] Referitor la actele emise în caz de calamități și sinistre ce nu au condus la instituirea stării de urgență, autorul *A. Iorgovan* apreciază că pot fi atacate cu recurs pentru exces de putere când se estimează că actele nu aplică, ci încalcă legile care „autorizează" administrația să acționeze în asemenea situații (op. cit., vol. II, 2002, p. 558).

[5] *A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 637.

[6] *D.C. Dragoș*, op. cit., 2005, p. 178.

Secțiunea a 5-a. Aspecte de procedură privind judecarea acțiunilor de contencios administrativ

§1. Instanțele judecătorești competente să soluționeze acțiunile de contencios administrativ

503. Conform art. 2 alin. (1) lit. g) din Legea nr. 544/2004, prin termenul „instanța de contencios administrativ" se înțelege Secția de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție, secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel și tribunalele administrativ-fiscale.

504. Competența materială a instanțelor de contencios administrativ. Din examinarea textului art. 10 din Legea nr. 554/2004, rezultă că două sunt instanțele de contencios administrativ competente să soluționeze *în fond* litigiile de contencios administrativ, și anume *tribunalele administrativ-fiscale* și *secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel.*

Aceste instanțe de contencios administrativ vor soluționa, în fond, toate categoriile de litigii de contencios administrativ, adică litigii privind acte administrative propriu-zise (tipice), cele privind acte administrative unilaterale asimilate, litigii legate de contracte administrative asimilate actelor administrative și litigii legate de acte cu caracter fiscal[1].

Tribunalele administrativ fiscale, respectiv, până la constituirea acestora, *secțiile de contencios administrativ ale tribunalelor*[2] sunt competente să soluționeze *în fond* litigiile privind *actele administrative* emise sau încheiate de *autoritățile publice locale și județene*, precum și cele care privesc taxe și impozite, contribuții, datorii vamale, precum și accesorii ale acestora *de până la 500.000 lei*, dacă prin lege organică specială nu se prevede altfel.

Secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel sunt competente să soluționeze *în fond* litigiile privind *actele administrative* emise sau încheiate de *autoritățile publice centrale*, precum și cele care privesc taxe și impozite, contribuții, datorii vamale, precum și accesorii ale acestora *mai mari de 500.000 de lei*, dacă prin lege organică specială nu se prevede altfel.

După cum se observă, două sunt criteriile de departajare a competenței materiale de fond a tribunalelor administrativ-fiscale, respectiv a secțiilor de contencios administrativ, și anume *locul*[3] pe care îl ocupă autoritatea publică emitentă în cadrul administrației publice, respectiv *cuantumul* taxei, impozitului etc.[4]

---

[1] A se vedea *A. Iorgovan*, op. cit., 2006, p. 188-189.

[2] Articolul 30 din Legea nr. 554/2004.

[3] Unicul criteriu folosit de Legea nr. 29/1990 era cel al locului ocupat de autoritatea publică emitentă a actului administrativ.

[4] A se vedea *D.C. Dragoș*, op. cit., 2005, p. 237; *A. Iorgovan*, op. cit., 2006, p. 189.

Privitor la aceste criterii, este necesar să facem câteva precizări. În cazul în care obiectul actului atacat este un impozit, o taxă etc., competența se stabilește *după cuantumul sumei* (taxă, impozit etc.) stabilite în actul administrativ atacat, indiferent dacă se contestă suma în totalitate sau numai o parte a acesteia[1], și *nu după locul autorității emitentului*; dimpotrivă, dacă obiectul actului nu este un impozit, o taxă etc., competența se stabilește după *locul ocupat de autoritatea emitentă*, și *nu după valoarea despăgubirilor cerute în acțiune*[2], regulă care se aplică și în cazul *contractelor administrative*.

În acest sens s-a pronunțat și instanța supremă, statuând că litigiul având ca obiect obligarea unei autorități publice locale la plata prejudiciului efectiv și a beneficiului nerealizat, ca urmare a neîncheierii unui *contract administrativ*, este de competența secției de contencios administrativ a tribunalului, întrucât litigiul nu privește taxe și impozite etc., iar cuantumul despăgubirilor solicitate nu prezintă relevanță, astfel că se stabilește competența de soluționare a cauzei în raport cu *locul ocupat de organul implicat în procedurile* de încheiere a contractului[3].

De asemenea, *tot din jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție*, Secția de contencios administrativ și fiscal, mai relevăm decizia nr. 3903/2006[4], în care s-a stabilit, judicios, că, în cazul litigiilor care au ca obiect acte administrative care privesc taxe și impozite, contribuții, datorii vamale și accesorii ale acestora, *competența* se stabilește, potrivit art. 10 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ, *în funcție de valoare*, după cum aceasta este mai mică sau mai mare de 500.000 RON, *neavând relevanță dacă actul administrativ este emis de o autoritate publică centrală sau locală*.

Revenind la competența materială de fond a instanțelor de contencios administrativ, raportată la locul pe care îl ocupă autoritatea emitentă, *vor intra în competența secției de contencios administrativ a tribunalului*: actele adoptate sau emise de către consiliul local, instituțiile publice și alte structuri subordonate acestuia; actele emise de către primar; actele adoptate sau emise de către consiliul județean, instituțiile publice și alte structuri subordonate acestuia; actele emise de către președintele consiliului județean; actele emise de către prefect; actele emise de către serviciile publice deconcentrate în teritoriu.

505. Competența teritorială de fond. Reclamantul se poate adresa *instanței de la domiciliul său sau celei de la sediul pârâtului*[5]. Prin stabilirea acestei reguli cu

---

[1] A se vedea *A Iorgovan*, op. cit., 2006, p. 189; *D.C. Dragoș*, op. cit., 2005, p. 323.

[2] În acest sens, a se vedea *D.C. Dragoș*, op. cit., p. 237.

[3] I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 3903 din 9 noiembrie 2006, în *G.V. Bîrsan, B. Georgescu*, op. cit., 2007, p. 76-77.

[4] I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 3903 din 9 noiembrie 2006, în *G.V. Bîrsan, B. Georgescu*, op. cit., 2007, p. 73-74.

[5] Articolul 10 alin. (3) din Legea nr. 554/2004. Sub imperiul Legii nr. 29/1990, confruntată cu spețe în care s-a pus problema competenței teritoriale a instanțelor de contencios administrativ, Curtea Supremă de Justiție, Secția de contencios administrativ, a statuat că art. 6 alin. (1) din fosta Lege nr. 29/1990 nu stabilește o competență teritorială absolută, ci

caracter derogator de la regula comună a competenței teritoriale stabilită în Codul de procedură civilă, potrivit căreia cererea se face la instanța domiciliului pârâtului, s-a urmărit protejarea reclamantului. Dacă reclamantul optează pentru una din instanțe, el nu mai poate reveni asupra alegerii sale.

Din jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție, Secția de contencios administrativ și fiscal, menționăm decizia nr. 345/2007[1], în care s-a statuat că, în cazul în care persoana vătămată a optat pentru instanța de la domiciliul pârâtului, iar ulterior solicită declinarea competenței în favoarea instanței de la domiciliul său, nu se poate dispune declinarea competenței, întrucât art. 10 alin. (3) teza finală interzice o astfel de declinare. Se mai precizează că „Dreptul de opțiune aparține reclamantului la momentul introducerii acțiunii, iar ulterior nici reclamantul și nici pârâtul nu mai pot invoca necompetența teritorială".

506. Competența materială în recurs. Legea nr. 554/2004, prin art. 10 alin. (2), înlătură neajunsurile semnalate[2] ale fostei Legi nr. 29/1990, *prevăzând expres* că recursul împotriva sentințelor pronunțate de tribunalele administrativ-fiscale se judecă de secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel, iar recursul împotriva sentințelor pronunțate de secțiile de contencios administrativ și fiscal ale curților de apel se judecă de Secția de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție, dacă prin lege organică specială nu se prevede altfel.

§2. Procedura în fața instanței de contencios administrativ

507. Procedura în fața instanței de contencios administrativ[3] cuprinde *reguli speciale* față de cele stabilite în Codul de procedură civilă, care compun regimul special, de drept public, aplicabil litigiilor de contencios administrativ.

---

are caracterul unei norme de protecție edictate în favoarea reclamantului. „Or, într-o asemenea situație, reclamantul are dreptul să aleagă între normele dreptului comun în materie, adică instanța domiciliului ori sediului pârâtului, potrivit art. 5 C. proc. civ., sau norma de protecție a art. 6 alin. (1) din Legea nr. 29/1990. Odată însă aleasă instanța de către reclamant, el nu mai poate reveni asupra opțiunii (...)" (C.S.J., Secția de contencios administrativ, decizia nr. 61/1993, citată de *V.I. Prisăcaru*, Contenciosul administrativ român, p. 329).

[1] I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 345 din 19 ianuarie 2007, în *G.V. Bîrsan, B. Georgescu*, op. cit., 2007, p. 74-75.

[2] În mod judicios s-a subliniat în literatura noastră de specialitate că „Nu există niciun text în Legea nr. 29/1990 a contenciosului administrativ, în Codul de procedură civilă, în Legea nr. 92/1992 pentru organizarea judecătorească ori în Legea nr. 56/1993 a Curții Supreme de Justiție care să indice expres ce instanță soluționează recursurile împotriva sentințelor pronunțate de tribunal – în primă instanță – în domeniul contenciosul administrativ. Prin urmare, soluția trebuie găsită făcând apel la analogie și la principiile de drept" (*C.L. Popescu*, Competența materială a instanțelor judecătorești de a judeca recursurile în materia contenciosului administrativ, în Dreptul nr. 2/1994, p. 17).

[3] Cu privire la reguli sau principii specifice activității de judecată în fața instanțelor de contencios administrativ, a se vedea *I. Deleanu*, Tratat de procedură civilă, vol. II, 2005, p. 320 și urm.

Totuși, conform art. 28 din Legea nr. 554/2004, dispozițiile acesteia se completează cu prevederile Codului de procedură civilă, în măsura în care nu sunt incompatibile cu specificul raporturilor de putere dintre autoritățile publice, pe de o parte, și persoanele vătămate în drepturile sau interesele lor legitime, pe de altă parte. Compatibilitatea aplicării normelor de procedură civilă se stabilește de instanță, cu prilejul soluționării cauzei.

508. Sesizarea instanței judecătorești de către cel vătămat într-un drept al ori într-un interes legitim se face prin *introducerea acțiunii* la instanța de contencios administrativ[1].

Documentele necesare care trebuie să însoțească acțiunea reclamantului sunt precizate în art. 12 din lege. Astfel, reclamantul anexează *copia actului administrativ* pe care îl atacă sau, după caz, *răspunsul* autorității publice prin care i se comunică refuzul rezolvării cererii sale. În situația în care reclamantul *nu a primit* niciun *răspuns* la cererea sa, va depune la dosar *copia cererii*, certificată prin numărul și data înregistrării la autoritatea publică, precum și *orice înscris care face dovada îndeplinirii procedurii prealabile*, dacă acest demers era obligatoriu. În situația în care reclamantul introduce acțiune împotriva autorității care refuză să pună în executare actul administrativ emis în urma soluționării favorabile a cererii ori a plângerii prealabile, va depune la dosar și copia certificată după acest act.

La primirea cererii, instanța dispune *citarea părților* și poate cere autorității al cărei act este atacat să îi comunice de urgență acel act, împreună cu întreaga documentație care a stat la baza emiterii lui, precum și orice lucrări necesare pentru soluționarea cauzei[2].

Conform art. 13 alin. (2), în situația în care reclamant este un *terț* în sensul art. 1 alin. (2) sau când acțiunea este introdusă de *Avocatul Poporului* ori de *Ministerul Public*, instanța va cere autorității publice emitente să îi comunice de urgență actul atacat împreună cu întreaga documentație care a stat la baza emiterii lui, precum și orice alte lucrări necesare pentru soluționarea cauzei.

Trebuie reținut că în mod corespunzător se procedează și în cazul acțiunilor care au ca obiect refuzul de rezolvare a cererii privind un drept recunoscut de lege sau un interes legitim[3].

Din *practica Curții Constituționale*, învederăm Decizia nr. 507/2004 prin care s-a constatat că prevederile art. 13 alin. (2) din Legea nr. 554/204 sunt constituționale, ele conținând dispoziții de ordin procedural legate strâns de art. 1 alin. (3) din aceeași lege, care și ele au fost apreciate drept constituționale[4].

---

[1] Acțiunea (cererea) reclamantului trebuie să cuprindă numele și prenumele sau denumirea reclamantului, denumirea și sediul pârâtului, dacă e cazul, numele și prenumele funcționarului autorității pârâte și dovezile pe care se sprijină.

[2] Articolul 13 alin. (1) din Legea nr. 554/2004.

[3] Articolul 13 alin. (3) din Legea nr. 554/2004

[4] C.C., Decizia nr. 507 din 17 noiembrie 2004, în M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004.

Din *jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție*, Secția de contencios administrativ și fiscal, reținem decizia[1] prin care s-a stabilit că Agenția Națională de Administrare Fiscală și direcțiile generale ale finanțelor publice județene sunt subiecte de drept distincte și *trebuie citate separat*. S-a mai precizat că o direcție generală a finanțelor publice județeană poate reprezenta Agenția Națională de Administrare Fiscală numai dacă primește mandat special în acest sens.

Revenind la dispozițiile art. 13 alin. (4), dacă autoritatea publică nu trimite în termenul stabilit de instanță lucrările cerute, conducătorul acestuia va fi obligat, prin încheiere interlocutorie, să plătească statului, cu titlu de *amendă judiciară*, 10% din salariul minim brut pe economie pentru fiecare zi de întârziere nejustificată. Cuantumul amenzii este stabilit corect, fiind mobilizator, în sensul de a-l determina pe conducătorul autorității publice să trimită în cel mai scurt timp lucrările cerute de instanță.

509. Obiectul acțiunii judiciare este reglementat în art. 8 din Legea nr. 554/2004. Astfel, conform alin. (1), persoana vătămată într-un drept recunoscut de lege sau într-un interes legitim printr-un act administrativ unilateral, *nemulțumită de răspunsul primit la plângerea prealabilă* sau *care nu a primit niciun răspuns* în termen de 30 de zile de la înregistrarea cererii, dacă prin lege nu se prevede un alt termen, poate sesiza instanța de contencios administrativ competentă pentru a solicita: *anularea în tot sau în parte a actului, repararea pagubei cazate și, eventual, daune morale*. Trebuie reținut că solicitarea despăgubirilor pentru daune materiale și pentru daune morale nu poate face obiectul unei acțiuni intentate exclusiv pe obținerea despăgubirilor, fără a se cere anularea actului administrativ.

De asemenea, se poate adresa instanței de contencios administrativ și cel care se consideră vătămat într-un drept sau interes legitim al său prin *nesoluționarea în termen sau prin refuzul nejustificat de soluționare a cererii*, precum și prin *refuzul de efectuare a unei anumite operațiuni administrative necesare pentru exercitarea sau protejarea dreptului sau interesului legitim*. În aceste situații, acțiunea va putea avea ca obiect obligarea autorității publice *să emită un act administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze o anumită operațiune administrativă, precum și acordarea de despăgubiri materiale și/sau morale*[2].

În cazul acțiunilor de contencios obiectiv introduse de prefect, Avocatul Poporului, Ministerul Public, persoanele juridice de drept public, *nu se pot solicita despăgubiri*, ci *numai anularea actului sau obligarea la rezolvarea cererii*[3]. În schimb, în situația acțiunilor de contencios administrativ subiectiv intentate de

---

[1] I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 3566 din 24 octombrie 2006, în *G.V. Bîrsan, L. Sârbu, B. Georgescu*, op. cit., semestrul II/2006, p. 375-376.

[2] A se vedea *Al.S. Ciobanu, Fl. Coman-Kund*, Drept administrativ. Sinteze teoretice și exerciții practice pentru activitatea de seminar, partea a II-a, Ed. Universul Juridic, București, 2007, p. 226.

[3] A se vedea *D.C. Dragoș*, op. cit., p. 231.

Avocatul Poporului și de Ministerul Public, reclamantul introdus în proces va aprecia dacă solicită și despăgubiri[1].

Prin Legea nr. 262/2007 s-au introdus două alineate noi, alin. (1^1) și (1^2) la art. 8. În primul alineat se instituie regula potrivit căreia *persoanele fizice și persoanele juridice de drept privat* pot formula capete de cerere prin care invocă apărarea unui *interes legitim public numai în subsidiar*, în măsura în care *vătămarea interesului legitim public decurge logic din încălcarea dreptului subiectiv sau a interesului legitim privat*, dispoziție care se explică prin caracterul subiectiv al contenciosului pe care-l proclamă Legea nr. 554/2004 față de subiectele menționate.

Conform alin. (1^2), prin derogare de la dispozițiile alin. (1), acțiunile întemeiate pe încălcarea unui *interes legitim public* pot avea ca obiect *numai anularea actului sau obligarea autorității pârâte să emită un act sau un alt înscris, respectiv să efectueze o anumită operațiune administrativă*, sub sancțiunea penalităților de întârziere sau a amenzii prevăzute de art. 24. Astfel, ca excepție de la regulă, se admite formularea unei acțiuni de contencios obiectiv, fără a se putea solicita și despăgubiri[2].

Referitor la obiectul acțiunii judiciare, mai trebuie adăugat că instanța de contencios administrativ este competentă să soluționeze litigiile care au ca obiect *contractele administrative*, și anume litigiile care apar în *fazele premergătoare încheierii unui contract administrativ*, precum și orice litigii legate de *încheierea, modificarea, interpretarea, executarea și încetarea* contractului administrativ.

În ultimul alineat al art. 15 este înscris *principiul subordonării libertății contractuale* față de *principiul interesului public* la soluționarea litigiilor care au ca obiect contracte administrative, ceea ce ni se pare firesc raportat la trăsăturile caracteristice ale acestor contracte.

Cu privire la obiectul acțiunii judiciare în materia contenciosului administrativ, reglementat de dispozițiile art. 8 din Legea nr. 554/2004, reținem sublinierea corectă dintr-o decizie a instanței supreme, în sensul că *vizează un act administrativ tipic sau asimilat* și că o *hotărâre judecătorească nu poate fi socotită act administrativ* în sensul art. 2 alin. (1) lit. c) și *nu poate fi cenzurată pe calea procedurii prescrise de această lege*[3]. Într-o altă decizie, s-a reținut că este inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ prin care se solicită instanței să dispună obligarea unui minister să promoveze un proiect de lege, dat fiind că, în raport cu art. 74 alin. (1) din Constituție, ministerele nu au inițiativă legislativă, iar potrivit art. 1 și art. 8 din Legea nr. 554/2004, obiectul controlului instanțelor de contencios administrativ îl formează exclusiv actele administrative și cele asimilate acestora emise sau adoptate de autoritățile publice în activitatea de organizare a executării legii și de aplicare în concret a acesteia[4].

---

[1] *Ibidem.*

[2] A se vedea *O. Puie*, Recursul administrativ și jurisdicțional, p. 316.

[3] I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 4547 din 23 noiembrie 2007, în *G.V. Bîrsan, L. Sârbu, B. Georgescu*, op. cit., semestrul II/2007, p. 213.

[4] I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 4547 din 23 noiembrie 2007, în *G.V. Bîrsan, L. Sârbu, B. Georgescu*, op. cit., semestrul II/2007, p. 156-157.

510. Acțiunile împotriva ordonanțelor Guvernului, reglementate în art. 9 din lege, prezintă anumite trăsături specifice. Mai întâi, trebuie avut în vedere textul art. 126 alin. (6) teza a II-a din Legea fundamentală, *„Instanțele de contencios administrativ sunt competente să soluționeze cererile persoanelor vătămate prin ordonanțe sau, după caz, prin dispoziții din ordonanțe declarate neconstituționale"*, care constituie suportul constituțional al art. 9 din Legea nr. 554/2004.

Prin Legea nr. 262/2007. au fost modificate alin. (3) și (4) ale acestui articol și s-a introdus alin. (5), care precizează obiectul acțiunii în contencios administrativ reglementate în art. 9, iar Legea nr. 100/2008[1] a modificat conținutul alin. (1) al art. 9.

Astfel, potrivit art. 9 alin. (1), persoana vatamată într-un drept al sau ori într-un interes legitim prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe poate introduce acțiune la instanța de contencios administrativ, însoțită de excepția de neconstituționalitate, *în măsura în care obiectul principal nu este constatarea neconstituționalității ordonanței sau a dispoziției din ordonanță.*

Dacă instanța de contencios administrativ apreciază că excepția îndeplinește condițiile prevăzute de art. 29 alin. (1) și (3) din Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată, *sesizează*, prin încheiere motivată, Curtea Constituțională și *suspendă soluționarea cauzei pe fond.*

În art. 9 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 se stipulează că, *după pronunțarea Curții Constituționale, instanța de contencios administrativ repune cauza pe rol* și dă termen, cu citarea părților. Dacă ordonanța sau o dispoziție a acesteia *a fost declarată neconstituțională*, instanța *soluționează fondul cauzei; în caz contrar*, acțiunea *se respinge ca inadmisibilă.*

În mod evident, prin modificare, conținutul acestui alineat a fost îmbunătățit. Astfel, indiferent de soluția Curții Constituționale, instanța de contencios are obligația să *repună cauza pe rol și să fixeze termen de judecată*, pe când, anterior modificării, acest lucru se întâmpla numai dacă ordonanța sau o dispoziție a acesteia a fost declarată neconstituțională. Precizările ulterioare clarifică poziția instanței de contencios administrativ după ce cauza a fost repusă pe rol, și anume, dacă ordonanța sau o dispoziție a acesteia a fost declarată neconstituțională, se soluționează fondul cauzei, iar dacă ordonanța sau o dispoziție a acesteia a fost declarată constituțională, acțiunea se respinge ca inadmisibilă.

Conform art. 9 alin. (4), în situația în care *decizia de declarare a neconstituționalității este urmarea unei excepții ridicate în altă cauză*, acțiunea poate fi introdusă *direct la instanța de contencios administrativ* competentă, în *limitele unui termen de decădere de un an*, calculat de la data publicării deciziei Curții Constituționale în Monitorul Oficial al României, Partea I. Prin noul text s-a renunțat la termenul de 6 luni de introducere a acțiunii direct la instanța de contencios administrativ competentă, reținându-se doar termenul lung, de un an, care este termen de decădere.

[1] M. Of. nr. 375 din 16 mai 2008.

În alin. (5) al art. 9, introdus prin Legea nr. 262/2007, se arată că acțiunea prevăzută de prezentul articol poate avea ca obiect *acordarea de despăgubiri pentru prejudiciile cauzate prin ordonanțe ale Guvernului, anularea actelor administrative emise în baza acestora, precum și, după caz, obligarea unei autorități publice la emiterea unui act administrativ sau la realizarea unei anumite operațiuni administrative*".

Textul alin. (5) al art. 9 are meritul de a pune de acord întregul conținut al art. 9 cu Decizia Curții Constituționale nr. 660 din 4 iulie 2007. Prin această decizie, Curtea Constituțională a admis excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 9 din Legea nr. 554/2004, invocată din oficiu de Curtea de Apel București, Secția a VIII-a de contencios administrativ și fiscal, și a constatat că „(...) dispozițiile art. 9 din Legea contenciosului administrativ sunt neconstituționale în măsura în care permit ca acțiunea să fie introdusă la instanța de contencios administrativ și să aibă ca obiect principal constatarea neconstituționalității unei ordonanțe sau a unei dispoziții dintr-o ordonanță"[1].

În decizie, s-a reținut, corect, că legile și ordonanțele Guvernului nu pot fi atacate pe cale principală, prin acțiune introdusă în acest scop la instanța de judecată sau de arbitraj comercial, *ci numai pe cale excepție*. Or, atunci când obiectul acțiunii principale introduse la instanța de judecată este constatarea neconstituționalității unei ordonanțe simple sau de urgență a Guvernului ori a unor dispoziții din aceasta, „(...) excepția de neconstituționalitate este transformată într-o veritabilă acțiune directă, pierzându-și astfel natura sa de excepție, înțeleasă ca un mijloc de apărare care nu pune în discuție fondul pretenției deduse judecății"[2].

Din *jurisprudența instanței supreme*, menționăm o decizie[3] prin care s-a hotărât că este inadmisibilă acțiunea formulată în temeiul art. 1 alin. (7) și art. 9 din Legea nr. 554/2004 de către persoana care se consideră vătămată în drepturile sau interesele sale legitime prin ordonanțe ale Guvernului, dacă cererea de chemare în judecată este formulată *ulterior aprobării ordonanței prin lege*.

511. Suspendarea executării actului administrativ. Prin modificările aduse de Legea nr. 262/2007, textul art. 14 referitor la suspendarea executării actului este redactat mai clar. Astfel, conform alin. (1), *în cazuri bine justificate și pentru prevenirea unei pagube iminente, după sesizarea* (nu *odată* cu sesizarea, cum se arăta anterior modificării) în condițiile art. 7 a autorității publice care a emis actul sau a autorității ierarhic superioare, *persoana vătămată poate să ceară instanței competente să dispună suspendarea executării actului administrativ unilateral până la pronunțarea instanței de fond*. De asemenea, este pertinentă completarea introdusă prin Legea nr. 262/2007, și anume, *în cazul în care persoana vătămată nu*

[1] C.C., Decizia nr. 660 din 4 iulie 2007, în M. Of. nr. 525 din 2 august 2007.

[2] *Idem*.

[3] I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 3377 din 14 august 2007, în *G.V. Bîrsan, L. Sârbu, B. Georgescu*, op. cit., semestrul II/2007, p. 110.

introduce acțiunea în anulare în termen de 60 de zile, suspendarea încetează de drept și fără nicio formalitate[1].

Înainte de modificare, o primă observație ce se putea face era aceea că potențialul reclamant s-ar fi putut afla în situația de a nu mai avea interesul să intenteze o acțiune la instanța de contencios administrativ în situația în care reclamația prealabilă i-a fost soluționată favorabil sau, după cum s-a afirmat, tot ceea ce acesta a urmărit a fost o „amânare a executării actului administrativ"[2]. Și atunci se punea întrebarea când și în ce condiții intervenea încetarea suspendării executării actului administrativ? Or, textul introdus rezolvă aceste aspecte tocmai prin precizarea că *neintroducerea* acțiunii în anulare de către persoana vătămată în termen de 60 de zile are ca efect încetarea de drept și fără nicio formalitate a suspendării.

În ce privește sintagma *„cazuri bine justificate"*, acestea sunt definite la art. 2 alin. (1) lit. t), ca fiind *„împrejurările legate de starea de fapt și de drept, care sunt de natură să creeze o îndoială serioasă în privința legalității actului administrativ"*. Rămâne la latitudinea instanței de contencios să aprecieze dacă și când anume există aceste cazuri bine justificate.

Noțiunea de *„pagubă iminentă"*, potrivit art. 2 alin. (1) lit. ș), are înțelesul de *„prejudiciul material viitor și previzibil sau, după caz, perturbarea previzibilă gravă a funcționării unei autorități publice sau a unui serviciu public"*.

Instanța soluționează cererea de suspendare *de urgență și cu precădere, cu citarea părților.*

Pin modificarea alin. (4) al art. 14 se stipulează expres că *hotărârea* prin care se pronunță suspendarea este *executorie de drept* și, în acest fel, se clarifică problema – discutată în doctrină – dacă suspendarea se pronunță prin încheiere sau hotărâre. Aceasta poate fi atacată cu *recurs în termen de 5 zile de la comunicare,* recursul nefiind suspensiv de executare.

Suspendarea *la solicitarea Ministerului Public* este permisă numai când în cauză este *un interes public major, de natură a perturba grav funcționarea unui serviciu public administrativ*[3] și ea poate să aibă ca obiect doar *acte administrative normative.* Fiind întemeiată pe un interes public major, și nu pe un drept subiectiv sau interes legitim, cererea de suspendare a Ministerului Public are un caracter „obiectiv"[4] și poate fi introdusă din oficiu sau la sesizare.

Mai trebuie subliniat că, prin Legea nr. 262/2007, la art. 14 au mai fost adăugate trei noi alineate. Astfel, potrivit art. 14 alin. (5), în ipoteza în care se emite

---

[1] Noul text vine în întâmpinarea propunerii făcute de *D.C. Dragoș*, în sensul de a se prevedea încetarea de drept a suspendării la un anumit termen socotit de la soluționarea recursului administrativ (op. cit., 2005, p. 268).

[2] A se vedea, în acest sens, și *D.C. Dragoș*, op. cit., 2005, p. 268.

[3] Prin modificarea alin. (4) al art. 14 din Legea nr. 55472004, s-a eliminat, justificat, cuvântul „național", încât, în prezent, cererea de suspendare este întemeiată când se perturbă grav activitatea oricărui serviciu public, indiferent că este organizat la nivel național sau local. Pentru critica textului înainte de modificare, a se vedea *D.C. Dragoș*, op. cit., 2005, p. 272.

[4] *Ibidem.*

un nou act administrativ cu același conținut ca și cel suspendat de către instanță, acesta *este suspendat de drept*, în acest caz nefiind obligatorie plângerea prealabilă. Apoi, potrivit dispozițiilor art. 14 alin. (6), nu pot fi formulate mai multe cereri de suspendare pentru aceleași motive, iar în art. 14 alin. (7) se precizează că suspendarea executării actului administrativ *are ca efect încetarea oricărei forme de executare* până la expirarea duratei suspendării.

Jurisprudența Curții Constituționale. Curtea Constituțională s-a pronunțat în mai multe rânduri asupra excepției de neconstituționalitate a art. 14 alin. (1), stabilind caracterul constituțional al acestuia, raportat la reglementările invocate din Legea fundamentală. Astfel, într-o decizie, Curtea Constituțională a reținut că posibilitatea persoanei vătămate de a obține suspendarea actului administrativ până la pronunțarea instanței de fond se justifică prin urgența și caracterul provizoriu al măsurii de suspendare a actului contestat, neinfluențând asupra fondului cauzei, ceea ce înseamnă că *nu contravine* dispoziției constituționale privind liberul acces la justiție[1]. Într-o altă decizie, Curtea Constituțională a reținut că actele puterii executive sunt cenzurate pe calea contenciosului administrativ, iar aceasta presupune și posibilitatea instanței de a suspenda executarea actului pretins nelegal, chiar cât timp autoritatea publică emitentă are încă facultatea de a dispune revocarea acestuia, măsura reprezentând o garanție pentru respectarea drepturilor și libertăților cetățenești, precum și a valorilor constituționale[2].

Din *jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție*, Secția de contencios administrativ și fiscal, relevăm o decizie[3] prin care s-a stabilit că existența unui caz bine justificat, în sensul art. 14 alin. (1), „poate fi reținută dacă din împrejurările cauzei ar rezulta o îndoială puternică și evidentă asupra prezumției de legalitate, care constituie unul dintre fundamentele caracterului executoriu al actelor administrative. Măsura destituirii dintr-o funcție publică, dispusă prin actul a cărui suspendare se solicită, nu constituie prin ea însăși un caz bine justificat", argumentare pe care o socotim corectă.

În schimb, într-o altă decizie[4] s-a considerat că revocarea autorizației de antrepozit fiscal, măsură care presupune, practic, încetarea activității comerciale, face dovada cazului bine justificat și iminenței producerii unei pagube, fiind întrunite condițiile prevăzute de art. 14 din Legea nr. 554/2004.

De asemenea, într-o altă decizie, s-a mai arătat că suspendarea executării actului administrativ până la pronunțarea instanței de fond se poate dispune în temeiul art. 14 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 dacă există un caz bine justificat și

---

[1] C.C., Decizia nr. 673 din 15 decembrie 2005, în M. Of. nr. 110 din 6 februarie 2006, menționată de *G.V. Bîrsan, B. Georgescu*, op. cit., 2007, p. 88-89.

[2] C.C., Decizia nr. 637 din 3 octombrie 2006, în M. Of. nr. 914 din 9 noiembrie 2006, în „Jurisprudența Curții Constituționale", rubrică realizată de *E.S. Tănăsescu, Șt. Deaconu*, în C.J. nr. 12/2006, p. 44.

[3] I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 507 din 25 ianuarie 2007, în *G.V. Bîrsan, B. Georgescu*, op. cit., 2007, p. 91.

[4] I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 1207 din 6 aprilie 2006, în *G.V. Bîrsan, L. Sârbu, B. Georgescu*, op. cit., semestrul I/2006, p. 149.

pentru prevenirea producerii unei pagube iminente, cele două condiții *fiind prevăzute cumulativ*[1].

512. Suspendarea executării actului administrativ solicitată prin acțiunea principală este reglementată în art. 15 din Legea nr. 554/2004. Prin acțiunea adresată instanței competente pentru anularea, în tot sau în parte, a actului administrativ atacat, reclamantul poate cere suspendarea executării actului administrativ unilateral, *pentru aceleași motive*[2] precizate în art. 14, adică *în cazuri bine justificate și pentru prevenirea unei pagube iminente*[3]. În această situație, instanța va putea dispune suspendarea actului administrativ atacat *până la soluționarea definitivă și irevocabilă a cauzei.*

În jurisprudența instanței supreme formată pe baza Legii nr. 29/1990[4], s-a stabilit că instanțele judecătorești se pot pronunța asupra cererii de suspendare a executării unui act administrativ numai atunci când sunt învestite cu o acțiune ce are ca obiect principal anularea actului. În cazul renunțării la acțiunea principală, cererea rămânea fără obiect, urmând a fi respinsă pe acest temei.

Caracterul accesoriu al suspendării executării actului administrativ s-a menținut prin textul alin. (1) al art. 15 din Legea nr. 554/2004[5], care prevede că ea poate fi solicitată de reclamant *prin cererea* adresată instanței competente *pentru anularea*, în tot sau în parte, *a actului atacat.* Trebuie reținut că cererea de suspendare *se poate formula și separat* (adică nu numai odată cu acțiunea principală), *până la soluționarea acțiunii în fond.*

Dispozițiile conținute de art. 14 alin. (2)-(7) se aplică în mod corespunzător.

Hotărârea dată cererii de suspendare este *executorie de drept*, iar introducerea recursului împotriva acestei hotărâri[6], potrivit art. 14 alin. (4), nu suspendă executarea[7].

---

[1] I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 3486 din 21 septembrie 2007, în *G.V. Bîrsan, L. Sârbu, B. Georgescu*, op. cit., semestrul II/2007, p. 134.

[2] Apreciem ca pozitivă modificarea art. 15 din Legea nr. 554/2004 prin Legea nr. 262/2007, în sensul prevederii exprese că motivele pentru care se poate solicita suspendarea executării actului administrativ sunt *cele prevăzute în art. 14.*

[3] Suspendarea executării actului administrativ era reglementată și în art. 9 din fosta Lege a contenciosului administrativ nr. 29/1990.

[4] C.S.J., Secția de contencios administrativ, decizia nr. 721/1993, citată de *V.I. Prisăcaru*, Contenciosul administrativ român, p. 443.

[5] A se vedea *D.C. Dragoș*, op. cit., 2005, p. 268.

[6] Sub imperiul Legii nr. 29/1990, în practica instanțelor judecătorești nu a existat un punct de vedere unitar în legătură cu exercitarea căii de atac a recursului împotriva hotărârii prin care s-a soluționat cererea de suspendare a actului administrativ. Curtea Supremă de Justiție, Secțiile Unite, sesizată cu recursul în interesul legii cu privire la aplicarea dispozițiilor art. 9 din Legea contenciosului administrativ nr. 29/1990 referitoare la soluționarea cererii de suspendare a actului administrativ, a decis că: *„(...) este susceptibilă de a fi atacată cu recurs atât hotărârea prin care se soluționează cererea de suspendare a executării actului administrativ formulată în cadrul acțiunii principale, cât și hotărârea prin care o atare cerere este soluționată separat"* (C.S.J., Secțiile Unite, Decizia nr. IV din 27 septembrie 1999, în M. Of. nr. 636 din 27 decembrie 1999).

[7] Articolul 15 alin. (3) din Legea nr. 554/2004.

În alin. (4) al art. art. 15, introdus prin Legea nr. 262/2007, se stipulează că, în ipoteza admiterii acțiunii de fond, măsura suspendării, dispusă în condițiile art. 14, se *prelungește de drept* până la soluționarea definitivă și irevocabilă a cauzei, *chiar dacă reclamantul nu a solicitat suspendarea executării actului administrativ* în temeiul alin. (1).

Din *jurisprudența Înaltei Curți de Casație și Justiție*, Secția de contencios administrativ și fiscal, menționăm o decizie prin care s-a hotărât că suspendarea executării actului administrativ se poate dispune, în temeiul art. 15 alin. (1) raportat la art. 14 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, numai dacă sunt îndeplinite cumulativ două condiții, prima constând în existența unui caz bine justificat, în sensul că din împrejurările cauzei rezultă o îndoială puternică și evidentă asupra prezumției de legalitate de care se bucură un act administrativ, de natură a înfrânge principiul potrivit căruia actul administrativ este executoriu din oficiu, iar cea de-a doua constând în prevenirea unei pagube iminente, adică a unui prejudiciu material viitor, dar previzibil cu evidență, sau a unei perturbări previzibile grave a funcționării unei autorități publice sau a unui serviciu public"[1].

513. Introducerea în cauză a funcționarului. Potrivit art. 16 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, cererile în justiție pot fi formulate și personal *împotriva persoanei care a contribuit la elaborarea, emiterea sau încheierea actului* ori, după caz, *care se face vinovată de refuzul de a rezolva cererea referitoare la un drept subiectiv sau interes legitim, dacă se solicită plata unor despăgubiri pentru prejudiciul cauzat ori pentru întârziere*[2].

De la bun început, trebuie reținut că introducerea în cauză a persoanei sus-menționate, de regulă a funcționarului public, este posibilă *numai dacă se solicită plata unor despăgubiri* (daune materiale sau morale) pentru prejudiciul cauzat sau pentru întârziere, o asemenea acțiune nefiind admisibilă dacă are ca obiect doar anularea actului. De asemenea, funcționarul public nu poate fi acționat în contencios administrativ singur, ci numai împreună cu autoritatea publică, *răspunderea lor fiind solidară*[3].

Textul are în vedere mai multe situații în care anumite persoane pot fi introduse în cauză, și anume persoanele care au participat la elaborarea actului, înfăptuind mai ales operațiuni materiale tehnice cu caracter volițional, cum ar fi avize, propuneri acorduri etc.; persoanele care au emis actul, de regulă acestea fiind cele care semnează actul; persoanele care au încheiat actul, adică cele datorită cărora autoritatea publică devine parte a unui contract administrativ; persoanele care se

[1] I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 3316 din 29 iunie 2007, în *G.V. Bîrsan, L. Sârbu, B. Georgescu*, op. cit., semestrul II/2007, p. 85.

[2] Fosta Lege nr. 29/1990 conținea și ea un articol care reglementa *posibilitatea chemării în judecată a funcționarului autorității pârâte* care a elaborat actul sau care se face vinovat de refuzul rezolvării cererii, *dacă se solicită plata unor despăgubiri pentru prejudiciul cauzat sau pentru întârziere*.

[3] A se vedea *G. Bogasiu*, op. cit., p. 253.

B.C.U. „M. EMINESCU" IAȘI

fac vinovate de refuzul rezolvării cererii referitoare la un drept subiectiv sau un interes legitim[1].

După cum s-a subliniat, pe baza textului art. 16 alin. (1) vor putea fi chemate în cauză pentru a fi obligate, în mod solidar cu autoritatea, la plata despăgubirilor „atât persoanele fizice care au dat avize, care au făcut note de fundamentare, care au întocmit caietul de sarcini, care au făcut parte din comisii de licitații, cât și persoanele fizice care au făcut parte din consiliul de administrație, din consiliul local, județean etc. care a decis ori persoanele care au semnat contractul"[2].

În cazul în care acțiunea se admite, persoana respectivă poate fi obligată la plata despăgubirilor solidar cu autoritatea pârâtă. Persoana acționată astfel în justiție îl *poate chema în garanție pe superiorul său ierarhic* de la care a primit ordin scris să elaboreze sau să nu elaboreze actul.

Prin Legea nr. 262/2007 a fost introdus art. 16[1], care prevede posibilitatea instanței de contencios administrativ *de a introduce în cauză, la cerere, organismele sociale interesate*, adică structuri neguvernamentale, sindicate, asociații, fundații și altele asemenea care au ca obiect de activitate protecția diferitelor categorii de cetățeni sau, după caz, buna funcționare a serviciilor publice administrative ori poate pune în discuție, *din oficiu*, necesitatea introducerii în cauză a acestora, precum și a altor subiecte de drept.

514. Judecarea cererilor se face *de urgență și cu precădere*, în ședință publică, în completul stabilit de lege[3]. S-a arătat că procedura de urgență și durata foarte scurtă pentru redactare evidențiază importanța instituției contenciosului administrativ pentru garantarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului[4].

Cererile formulate în baza Legii nr. 554/2004 sunt supuse taxelor de timbru prevăzute de Legea nr. 146/1997 privind taxele judiciare de timbru, cu modificările și completările ulterioare[5], pentru cauzele neevaluabile în bani, cu excepția celor care au ca obiect contractele administrative, care se vor taxa la valoare.

Alineatul (3) al art. 17 a fost modificat, prin prelungirea termenului de redactare și motivare a hotărârilor *în cel mult 30 de zile de la pronunțare*. În practică s-a dovedit că redactarea și motivarea de urgență a hotărârilor, în cel mult 10 zile de la pronunțare, erau dificil de realizat.

---

[1] Pentru detalii, a se vedea *D.C. Dragoș*, op. cit., 2005, p. 275-276; *A. Iorgovan*, op. cit., 2006, p. 210.

[2] *A. Iorgovan*, op. cit., 2006, p. 210.

[3] Articolul 17 alin. (1) din Legea nr. 554/2004.

[4] A se vedea *D. Apostol Tofan*, Modificările esențiale ale instituției contenciosului administrativ prin noua lege cadru în materie (II), în C.J. nr. 4/2005, p. 78-79.

[5] Conform art. 3 lit. m) din Legea nr. 146/1997, cererea introdusă în temeiul art. 1 din Legea nr. 554/2004 se timbrează cu o taxă fixă de 4 lei, dacă se solicită anularea actului administrativ sau, după caz, recunoașterea dreptului pretins și emiterea unui act. Cererea cu caracter patrimonial prin care se solicită și repararea pagubelor suferite se timbrează cu 10% din valoarea pretinsă, dar nu mai mult de 39 lei, sumele fiind periodic actualizate de Guvern.

515. Soluţiile pe care le poate da instanţa de contencios administrativ. Conform art. 18 alin. (1), instanţa, soluţionând cererea la care se referă art. 8 alin. (1), poate să pronunţe următoarele *soluţii*:

a) să anuleze, în tot sau în parte, actul administrativ;

b) să oblige autoritatea publică să emită un act administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze o anumită operaţiune administrativă[1]. Aceste soluţii pot fi stabilite sub sancţiunea unei penalităţi aplicabile părţii obligate, pentru fiecare zi de întârziere.

Instanţa este competentă să se pronunţe *şi asupra legalităţii operaţiunilor administrative care au stat la baza emiterii actului supus judecăţii*, în afara situaţiilor prevăzute la art. 1 alin. (6)[2].

Potrivit art. 18 alin. (3) din lege, în cazul soluţionării cererii, instanţa va hotărî şi asupra despăgubirilor pentru daunele materiale şi morale cauzate, *dacă reclamantul a solicitat* acest lucru.

Dacă obiectul acţiunii în contenciosul administrativ îl formează *un contract administrativ*, în funcţie de starea de fapt, instanţa poate adopta următoarele soluţii:

a) dispune anularea acestuia, în tot sau în parte; referitor la această împrejurare, ni se pare corectă opinia potrivit căreia „(...) interpretarea noţiunii de anulare a unui contract administrativ trebuie să se facă ţinând seama de specificul domeniului şi a procedurii contenciosului administrativ, într-un mod netributar terminologiei civile, în sensul să includă toate cauzele de ineficienţă a unui contract susceptibile de a fi stabilite de instanţele judecătoreşti (...)"[3];

b) obligă autoritatea publică să încheie contractul la care reclamantul este îndrituit;

c) impune uneia dintre părţi îndeplinirea unei obligaţii;

d) suplineşte consimţământul unei părţi când interesul public o cere;

e) obligă la plata unor despăgubiri pentru daunele materiale şi morale.

Soluţiile prevăzute la lit. b) şi c) pot fi stabilite *sub sancţiunea unei penalităţi* aplicate părţii obligate, pentru fiecare zi de întârziere.

Mai trebuie reţinut conţinutul alin. (6) al art. 18, introdus prin Legea nr. 262/2007, în sensul că, *în toate situaţiile*, instanţa poate stabili, prin dispozitiv, *la cererea părţii interesate*, un termen de executare şi amenda prevăzută la art. 24 alin. (2) (o amendă de 20% din salariul minim brut pe economie pe zi de întârziere).

Din *jurisprudenţa Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie*, Secţia de contencios administrativ şi fiscal, menţionăm câteva soluţii. Într-o decizie, instanţa supremă a statuat că prevederile art. 1 alin. (1) şi (2), art. 8 şi art. 18 instituie un contencios subiectiv de plină jurisdicţie, în cadrul căruia controlul exercitat de instanţa de

---

[1] Obligarea autorităţii la efectuarea unei operaţiuni administrative a fost introdusă prin Legea nr. 262/2007. Textul iniţial care omitea obligarea autorităţii publice la efectuarea de operaţiuni administrative a fost considerat neconstituţional de *D.C. Dragoş*, op. cit., 2005, p. 288.

[2] Articolul 18 alin. (2) din Legea nr. 554/2004.

[3] *S.L. Rus*, Suspendarea execuţării actului administrativ, în R.D.C. nr. 2/2007, p. 9-20.

contencios administrativ nu se limitează la aspectele formale ale raportului juridic dedus judecății[1]. În continuare se arată, judicios, că, în situația în care conduita nelegală a autorității produce o vătămare reclamantului, instanța poate ordona măsuri pentru restabilirea dreptului sau a interesului legitim vătămat, scop în care poate chiar obliga autoritatea pârâtă să emită un act cu conținutul solicitat de reclamant, atunci când constată că sunt îndeplinite condițiile legii, iar nu doar să obliga autoritatea să reevalueze cererea care i-a fost adresată[2].

Într-o altă decizie[3], s-a arătat că, potrivit art. 18 alin. (3) din Legea nr. 554/2004, instanța poate hotărî asupra despăgubirilor pentru daunele materiale și morale cauzate de actul administrativ atacat numai în măsura în care acesta este anulat în tot sau în parte. Or, din moment ce în speță soluția a fost de respingere a acțiunii, instanța de contencios nu a mai putut examina acest capăt de cerere. În schimb, recurenta, în baza art. 21 din Constituție și a art. 6 din Convenția europeană a drepturilor omului, are posibilitatea formulării unei acțiuni separate, pe calea dreptului comun.

Cu prilejul soluționării unei spețe, instanța supremă a subliniat că măsura de restricționare a dreptului de folosire a pașaportului și de instituire a consemnului la frontieră, asupra căreia chiar autoritatea administrativă a revenit, dovedește *culpa autorității* și vătămarea dreptului petiționarului la libera circulație, cu obligarea la plata daunelor produse. Cuantumul daunelor urmează *a fi dovedit cu înscrisuri pentru daunele materiale* și *apreciat, pentru daunele morale*, pornind de la *scopul acestora de a repara atingerea adusă valorilor care definesc personalitatea umană* și care se referă la liniște, demnitate, onoare, prestigiu profesional și alte valori similare[4].

516. Termenul de prescripție pentru despăgubiri. Potrivit art. 19 alin. (1), persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim care a cerut numai anularea actului administrativ, *fără a cere în același timp și despăgubiri*, deoarece *nu a cunoscut întinderea acestora la data intentării acțiunii în anulare*, are dreptul de *a formula o acțiune ulterioară având ca obiect solicitarea de despăgubiri. Termenul de prescripție* pentru cererea de despăgubire curge de la data la care persoana vătămată *a cunoscut sau trebuia să cunoască* întinderea pagubei.

Din examinarea art. 19 alin. (1) rezultă că admisibilitatea acțiunii în daune *este condiționată de soluționarea unei acțiuni anterioare* de către instanța de contencios administrativ, prin care să fi fost admisă acțiunea îndreptată împotriva actului admi-

---

[1] I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 2581 din 18 mai 2007, citată de *G. Bogasiu*, op. cit., p. 281.

[2] I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 2581 din 18 mai 2007, în *G. Bogasiu*, op. cit., p. 281.

[3] I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 2578 din 18 mai 2007, citată de *G. Bogasiu*, op. cit., p. 285-286.

[4] I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 44 din 10 ianuarie 2007, în *G.V. Bîrsan, L. Sârbu, B. Georgescu*, op, cit., semestrul I/2007, p. 234.

nistrativ nelegal, tipic sau asimilat[1]. În acest sens, instanța supremă a apreciat că cererea reclamantului de obligare a autorităților publice la plata unor despăgubiri, materiale și morale, pentru repararea prejudiciului cauzat de întârzierea nejustificată a eliberării permisului de conducere, *fără a dovedi* că *anterior* introducerii cererii s-a adresat instanței de contencios administrativ competente cu o cerere în recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, nu este de competența instanței de contencios administrativ, ci a instanței de drept comun, în speță a judecătoriei[2].

Instanțele competente să soluționeze cererile de despăgubiri sunt *instanțele de contencios administrativ*, soluție care ni se pare firească, deoarece privește o parte a acțiunii în contencios administrativ[3].

Cererile se adresează instanței de contencios administrativ competente în termenul de *un an* prevăzut la art. 11 alin. (2)[4]. Termenul este un termen de prescripție, care începe să curgă de la data când persoana vătămată a cunoscut sau trebuia să cunoască întinderea pagubei.

Pentru a se curma discuțiile doctrinare dacă prevederile sus-menționate se aplică sau nu și *contractelor administrative*, prin Legea nr. 262/2007 s-a introdus un nou alineat în care se stipulează că *dispozițiile alin. (1) și (2) ale art. 19 se aplică și acestora.*

În sfârșit, cererile având ca obiect despăgubirile se judecă cu aplicarea procedurii de judecată prevăzute pentru acțiunea de anulare și de obligare, și anume *de urgență și cu precădere.*

Practică judiciară. Într-o speță, instanța supremă[5] a decis că instanța, dispunând anularea parțială a actului administrativ, poate obliga pe pârât la plata de daune materiale în favoarea reclamantului *în măsura în care acesta face dovada unui prejudiciu cert și determinat.* În pertinent se mai arată că pentru acordarea daunelor materiale trebuie avute în vedere criterii obiective rezultând din gradul de lezare a valorilor sociale ocrotite, acordarea acestora nefăcându-se în mod automat, ca efect al admiterii acțiunii în anularea actului.

---

[1] În acest sens, a se vedea *G. Bogasiu*, op. cit., p. 301.

[2] I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 2089 din 6 iunie 2006, citată de *G. Bogasiu*, op. cit., p. 302.

[3] A se vedea: *D.C. Dragoș*, op. cit., 2005, p. 292; *A. Iorgovan*, op. cit., 2006, p. 224. Autorul *I. Deleanu* consideră că, atunci când despăgubirile se solicită ulterior rezolvării cererii în contencios administrativ, nu era justificat să se păstreze tot competența instanței de contencios administrativ (Tratat de procedură civilă, vol. II, 2005, p. 327).

[4] Autoarea *G. Bogasiu* a sesizat, în mod corect, că trimiterea la acest articol poate fi interpretată că se referă doar la durata de un an a termenului, și nicidecum extinsă la natura juridică și la punctul de plecare (op. cit., p. 304).

[5] I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 1115 din 21 februarie 2007, în *G.V. Bîrsan, B. Georgescu*, op. cit., 2007, p. 103.

Într-o altă speță[1], instanța supremă a statuat că, în cazul cererii de despăgubire formulate în temeiul art. 19 din Legea nr. 554/2004, *nu sunt aplicabile* dispozițiile art. 7 din lege referitoare la obligativitatea îndeplinirii procedurii prealabile.

517. În materia contenciosul administrativ există o singură cale de atac, recursul. Textul art. 20, înainte de modificarea sa prin Legea nr. 262/2007, stipula că hotărârea pronunțată în prima instanță putea fi atacată cu recurs în termen de 15 zile de la pronunțare ori de la comunicare. În mod corect, Curtea Constituțională a statuat[2] că dispozițiile art. 20 alin. (1) *sunt neconstituționale* în raport cu dispozițiile art. 21, art. 24 alin. (1), art. 69 alin. (1) și art. 129 din Constituție. Astfel, s-a arătat că „Principiul liberului acces la justiție implică (...) adoptarea de către legiuitor a unor reguli de procedură clare, în care să se prescrie cu precizie condițiile și termenele în care justițiabilii își pot exercita drepturile procesuale, inclusiv cele referitoare la căile de atac împotriva hotărârilor pronunțate de instanțele de judecată"[3]. Totodată, Curtea Constituțională a avut în vedere și jurisprudența Curții Europene Drepturilor Omului (cauza *Rotaru c. României*, 2000 și cauza *Sunday Times c. Regatului Unit*, 1979), care a stabilit că o normă este previzibilă numai atunci când este redactată cu suficientă precizie, în așa fel încât să permită oricărei persoane – care, la nevoie, poate apela la consultanță de specialitate – să își corecteze conduita și că legea trebuie să fie în același timp accesibilă și previzibilă[4].

Ca urmare, Curtea Constituțională a reținut, printre altele, că, datorită redactării „de la pronunțare ori de la comunicare" în art. 20 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ, nu se lasă posibilitatea aplicării normelor de diferențiere prevăzute în art. 301 și art. 284 C. proc. civ., judecătorul fiind constrâns să se substituie legiuitorului, stabilind regulile necesare pentru a se pronunța asupra recursului cu care a fost învestit, încălcând art. 1 alin. (4) din Constituție privind separarea puterilor; pe de altă parte, părțile *nu au un reper sigur al termenului în care pot să atace cu recurs hotărârea pronunțată de instanța de contencios administrativ în primă instanță*, ceea ce face ca accesul lor la justiție pe calea exercitării căii prevăzute de lege să fie incert și aleatoriu, adică limitat[5].

Prin modificarea alin. (1) al art. 20 de către Legea nr. 262/2007, textul a fost pus în acord cu reglementările constituționale și jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, și anume se precizează că *„Hotărârea pronunțată în prima instanță poate fi atacată cu recurs în termen de 15 zile de la comunicare"*. Așadar, termenul pentru introducerea recursului este de 15 zile, socotit, cum este și firesc, *de la comunicare.*

---

[1] I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 4260 din 29 noiembrie 2006, în *G.V. Bîrsan, L. Sârbu, B. Georgescu*, op. cit., semestrul II/2006, p. 171.

[2] C.C., Decizia nr. 189 din 2 martie 2006, în M. Of. nr. 307 din 5 aprilie 2006.

[3] C.C., Decizia nr. 189 din 2 martie 2006, citată de *G.V Bîrsan, B. Georgescu*, op. cit., 2007, p. 105-106.

[4] *Idem.*

[5] *Idem.*

În doctrină s-a arătat că, din moment ce se folosește sintagma „hotărâre pronunțată în primă instanță" și dat fiind că în primă instanță se pronunță și *hotărâri care privesc contracte administrative*, rezultă că regimul recursului prevăzut de art. 20 este unul general[1], opinie la care ne raliem.

Recursul *suspendă executarea* și se judecă de urgență[2].

În recurs, *competența de judecată* aparține *curților de apel*, dacă hotărârile s-au pronunțat în primă instanță de către tribunale, respectiv *Înaltei Curți de Casație și Justiție*, dacă hotărârile s-au pronunțat în primă instanță de către curțile de apel.

În ce privește *soluțiile instanței de recurs*, în cazul *admiterii recursului*, instanța de recurs, *modificând sau casând sentința, va rejudeca litigiul în fond*, dacă *nu sunt motive de casare cu trimitere*[3]. Când hotărârea primei instanțe a fost pronunțată fără a se judeca fondul, cauza se va trimite, *o singură dată*, la această instanță.

Practică judiciară. Cu privire la efectul suspensiv al recursului, într-o speță, Înalta Curte de Casație și Justiție a decis că este inadmisibilă în materia contenciosului administrativ cererea de ordonanță președințială, formulată în temeiul art. 581 C. proc. civ., după cum instanța de fond nu putea face nici aplicarea prevederilor art. 300 alin. (3) din același cod referitoare la suspendarea la cerere a executării unei hotărâri judecătorești în recurs, câtă vreme, potrivit art. 20 alin. (2) din Legea nr. 554/2004, recursul declarat împotriva hotărârii pronunțate în fond de instanța de contencios administrativ suspendă, de drept, executarea acesteia[4].

Într-o altă speță[5], instanța supremă s-a pronunțat în sensul că promovarea unei cereri de recurs împotriva unei hotărâri judecătorești, de o persoană care nu a avut calitatea de parte la judecarea în fond a cauzei, fără a face dovada existenței unui mandat în condițiile art. 67 alin. (2) și ale art. 68 alin. (1) C. proc. civ., este nelegală, urmând ca cererea să fie respinsă ca fiind formulată de o persoană fără calitate procesuală.

518. Căile extraordinare de atac sunt reglementate în art. 21[6] din Legea nr. 554/2004. Potrivit alin. (1), modificat prin Legea nr. 262/2007, împotriva solu-

---

[1] A se vedea *A. Iorgovan*, op. cit., 2006, p. 227.

[2] Articolul 20 alin. (2) din Legea nr. 554/2004.

[3] Motivele de casare cu trimitere sunt stabilite în art. 312 C. proc. civ. Potrivit art. 312 alin. (5) C. proc. civ., în cazul în care instanța a cărei hotărâre este recurată a soluționat procesul fără a intra în cercetarea fondului ori judecata s-a făcut în lipsa părții care nu a fost regulat citată atât la administrarea probelor, cât și la dezbaterea fondului, instanța de recurs, după casare, trimite cauza spre rejudecare instanței care a pronunțat hotărârea casată sau altei instanțe de același grad. Dacă instanța de recurs constată că ea însăși era competentă să soluționeze pricina în primă instanță sau în apel, va casa hotărârea atacată și va soluționa cauza potrivit competenței sale [art. 312 alin. (7) C. proc. civ.].

[4] I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 3680 din 31 octombrie 2006, în *G.V. Bîrsan, L. Sârbu, B. Georgescu*, op. cit., semestrul II/2006, p. 387-388.

[5] I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 3773 din 2 noiembrie 2006, în *G.V. Bîrsan, L. Sârbu, B. Georgescu*, op. cit., semestrul II/2006, p. 385-386.

[6] Anterior modificării prin Legea nr. 262/2007, acest articol cuprindea dispoziții despre recursul în situații deosebite.

țiilor definitive și irevocabile pronunțate de instanțele de contencios administrativ se pot exercita căile de atac prevăzute de Codul de procedură civilă. Ca urmare a modificării[1] alin. (2) al art. 21 prin Legea nr. 262/2007, s-a produs o schimbare de esență în ceea ce privește căile extraordinare de atac, *dispărând posibilitatea unui recurs în situații deosebite.*

În schimb, este prevăzut un nou *motiv de revizuire*[2], care se adaugă la cele prevăzute de Codul de procedură civilă, și anume *pronunțarea hotărârilor rămase definitive și irevocabile prin încălcarea principiului priorității dreptului comunitar,* principiu reglementat de art. 148 alin. (2) coroborat cu art. 20 alin. (2) din Constituția României, republicată. Cererea de revizuire se introduce în termen de 15 zile de la comunicare, care se face, prin derogare de la regula consacrată de art. 17 alin. (3), la cererea temeinic motivată a părții interesate, în termen de 15 zile de la pronunțare. Cererea de revizuire se soluționează de urgență și cu precădere, într-un termen maxim de 60 de zile de la înregistrare.

§3. Procedura de executare a hotărârilor judecătorești

519. Caracterul executoriu al hotărârilor pronunțate de instanțele de contencios administrativ. Potrivit art. 22 din Capitolul III, intitulat „Procedura de executare[3], al Legii nr. 554/2004, hotărârile judecătorești definitive și irevocabile prin care *s-au respins*[4] acțiunile formulate potrivit dispozițiilor prezentei legi și *s-au acordat cheltuieli de judecată se învestesc cu formulă executorie și se execută silit potrivit dreptului comun.* Textul apare surprinzător și chiar neexplicabil față de cel anterior modificării prin Legea nr. 262/2007, care avea un conținut contrariu, în sensul că hotărârile judecătorești definitive și irevocabile prin care *s-au admis*

[1] Într-o opinie, se consideră că dispozițiile art. 21 alin. (2) din Legea nr. 55472004, modificată prin Legea nr. 262/2007, „(...) pot forma obiectul unei excepții de neconstituționalitate, deoarece acest text de lege are o redactare imprecisă și confuză ce ar putea să creeze judecătorilor posibilitatea să adauge la lege prin stabilirea cazurilor, condițiilor și naturii juridice a termenelor la care face trimitere art. 21 din Legea contenciosului administrativ" (*I. Râciu, C. Furtună,* Noi motive de revizuire prevăzute de Legea nr. 262/2007 pentru modificarea și completarea Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004, în C.J. nr. 5/2008, p. 62).

[2] Detalii despre necesitatea reglementării unei căi extraordinare de atac în cazul încălcării principiului priorității dreptului comunitar, a se vedea în *A. Iorgovan, L. Vișan, Al.S. Ciobanu, D.I. Pasăre,* op. cit., p. 339 și urm.

[3] Cu privire la procedura de executare a hotărârilor judecătorești, a se vedea *O. Puie,* Executarea hotărârilor judecătorești în contenciosul administrativ, Ed. C.H. Beck, București, 2007.

[4] Textul actual este contrariul celui inițial, ceea ce poate da naștere la semne de întrebare privitor la conținutul art. 22 modificat.

acțiunile formulate potrivit Legii nr. 554/2004 constituie titluri executorii[1]. Față de redactarea deficitară a textului menționat, pe bună dreptate s-a pus întrebarea dacă hotărârile definitive și irevocabile prin care s-au admis acțiunile în contencios administrativ constituie titluri executorii sau trebuie învestite cu formulă executorie, potrivit Codului de procedură civilă, pentru a fi susceptibile de executare silită?[2] Din interpretarea sistematică a Capitolului III din Legea nr. 554/2004, s-a concluzionat în sensul că *asemenea hotărâri judecătorești constituie titluri executorii*, nefiind necesară învestirea lor cu formulă executorie prevăzută de Codul de procedură civilă[3], opinie la care ne raliem.

520. Obligația publicării. Articolul 23 din lege conține un text cu caracter de noutate față de reglementările anterioare în domeniu, și anume se prevede că *hotărârile judecătorești definitive și irevocabile* prin care *s-a anulat în tot sau în parte* un act administrativ *cu caracter normativ* sunt *general obligatorii* și au *putere numai pentru viitor*, ceea ce se explică prin regimul de ordine publică al litigiilor de contencios administrativ cu acest obiect[4]. Față de redactarea anterioară, prin Legea nr. 262/2007 s-a adăugat că anularea actului administrativ cu caracter normativ poate fi totală sau numai parțială.

În continuare, tot în art. 23 se precizează că hotărârile judecătorești definitive și irevocabile *se publică, obligatoriu*, după motivare, *la solicitarea instanțelor*, în Monitorul Oficial al României, Partea I, sau, după caz, în monitoarele oficiale ale județelor ori al Municipiului București, *fiind scutite de plata taxelor de publicare.*

Înainte de modificarea prin Legea nr. 262/2007, conținutul acestui articol a prilejuit opinii și interpretări diferite[5], dintre care unele își mențin actualitatea și în prezent. Textul inițial stabilea că hotărârile judecătorești se publică la cererea reclamantului sau a instanței de executare.

Este adevărat că din text a fost înlăturată sintagma „la cererea reclamantului" și a rămas numai „la solicitarea instanței", însă se poate discuta în continuare *ce fel*

---

[1] A se vedea *O. Puie*, Titlul executoriu în materia contenciosului administrativ și obligația publicării hotărârilor judecătorești definitive și irevocabile prin care s-au anulat acte administrative cu caracter normativ. Propuneri *de lege ferenda*, în C.J. nr. 3/2007, p. 92 și urm.

[2] A se vedea *A. Iorgovan, L. Vișan, Al.S. Ciobanu, D.I. Pasăre*, op. cit., p. 351.

[3] *Ibidem.*

[4] A se vedea, în acest sens, *A. Iorgovan, L. Vișan, Al.S. Ciobanu, D.I. Pasăre*, op. cit., p. 355.

[5] De exemplu, ideea obligativității publicării hotărârii judecătorești este susținută de *A. Iorgovan* (Noua lege a contenciosului administrativ, 2006, p. 235). Autorii *N. Scutea și M. Popa* susțin și ei obligativitatea publicării, dar propun unele corective textului [Unele controverse doctrinare privind Legea contenciosului administrativ la un an de la intrarea în vigoare (partea a II-a), în R.D.Pb. nr. 2/2006, p. 94-96). Prof. *I. Deleanu* susține, întemeiat, că din interpretarea art. 23 din lege rezultă caracterul facultativ al publicării, apreciind că efectul *erga omnes* al hotărârilor judecătorești prin care au fost anulate acte administrative cu caracter normativ impunea ca publicarea lor să fie obligatorie, nu la cererea instanței de executare sau a reclamatului (Modificări și completări – implicite sau explicite – ale Codului de procedură civilă, în C.J. nr. 9/2005, p. 101).

de obligativitate are publicarea hotărârilor judecătorești definitive și irevocabile prin care s-a anulat total sau parțial un act administrativ normativ, dacă ea trebuie solicitată de instanța judecătorească? După cum s-a arătat și în literatura de specialitate, era suficient să se prevadă obligarea publicării acestor hotărâri, renunțându-se complet la partea finală „la solicitarea reclamantului sau a instanței de executare"[1]. Din moment ce prin Legea nr. 262/2007 renunțarea a fost doar parțială, pe fond, textul rămâne perfectibil.

521. Obligația executării. Executarea hotărârii definitive și irevocabile prin care, în urma admiterii acțiunii, autoritatea publică *este obligată să încheie, să înlocuiască sau să modifice actul administrativ, să elibereze un alt înscris sau să efectueze anumite operațiuni administrative* se face *în termenul prevăzut în cuprinsul acesteia*, iar în *lipsa unui astfel de termen, în cel mult 30 de zile* de la data rămânerii irevocabile a hotărârii[2].

În cazul în care termenul nu este respectat, se aplică conducătorului autorității publice sau, după caz, persoanei obligate o *amendă* de 20% din salariul minim brut pe economie pe zi de întârziere, iar reclamantul are dreptul la *despăgubiri pentru întârziere*. S-a subliniat că soluția amenzii „procesual administrative" sau a amenzii cominatorii[3] este un „mijloc de presiune pentru a înfrânge rezistența conducătorilor la executarea hotărârilor"[4].

Mai mult, conform alin. (3) al art. 24, *neexecutarea din motive imputabile* sau *nerespectarea hotărârilor judecătorești definitive și irevocabile pronunțate de instanța de contencios administrativ, în termen de 30 de zile de la data aplicării amenzii sus-menționate*, constituie *infracțiune* și se pedepsește cu închisoare de la 6 luni la 3 ani sau cu amendă de la 2.500 lei la 10.000 lei.

522. Instanța de executare este *instanța care a soluționat fondul* litigiului de contencios administrativ. În art. 25 alin. (1) se precizează că sancțiunea și despăgubirile prevăzute la art. 24 alin. (2) se aplică, respectiv se acordă *de instanța de executare*, la cerea reclamantului. Cererea este scutită de taxa de timbru.

---

[1] A se vedea *V. Vedinaș*, Unele considerații teoretice și implicații practice privind noua lege a contenciosului administrativ, în Dreptul nr. 5/2005, p. 32; *D. Apostol Tofan*, Modificări esențiale aduse instituției contenciosului administrativ prin noua lege-cadru în materie, în C.J. nr. 4/2005, p. 89.

[2] Articolul 24 din Legea nr. 554/2004. A se vedea, pe larg, *O. Puie*, Executarea hotărârilor judecătorești ..., p. 59 și urm.

[3] Denumire folosită de *S.I. Buzoianu (I), B, Papadopol (II)*, Discuții în legătură cu existența în dreptul român actual a daunelor cominatorii, în Dreptul nr. 7/2004, p. 72 și urm. Autorul *I. Deleanu* numește amenzile cominatorii „amenzi civile" (Tratat ..., vol. II. 2005, p. 482).

[4] A se vedea *A. Iorgovan*, op. cit., 2006, p. 236.

Hotărârea se ia în camera de consiliu, de urgență, cu citarea părților. Hotărârea pronunțată de instanța de executare poate fi atacată cu recurs, în termen de 5 zile de la *comunicare*[1] (nu de la pronunțare, cum era înainte de modificare).

Prevederile alin. (1)-(3) *se aplică, în mod corespunzător,* și pentru punerea în executare a hotărârilor instanțelor de contencios administrativ date pentru soluționarea litigiilor ce au avut *ca obiect contracte administrative.*

523. Acțiunea în regres. Conform art. 26 din lege, conducătorul autorității publice se poate îndrepta cu acțiune[2] împotriva celor vinovați de neexecutarea hotărârii, potrivit dreptului comun. În cazul în care cei vinovați sunt *demnitari* (noțiune introdusă prin Legea nr. 262/2007) sau *funcționari publici,* se aplică reglementările speciale.

Din textul menționat rezultă că acțiunea în regres a conducătorului autorității publice, obligat la plata amenzii și a despăgubirilor pentru întârziere, împotriva persoanelor vinovate de întârzierea în executare se referă la: salariați, care au raporturi contractuale de dreptul muncii, situație în care se vor aplica regulile dreptului comun, mai exact ale dreptului muncii[3]; demnitari, situație în care se va aplica Legea privind responsabilitatea ministerială nr. 115/1999, cu modificările ulterioare, și alte reglementări speciale; funcționari publici, când se vor aplica dispozițiile Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată.

§4. Excepția de nelegalitate

524. Preliminarii. Excepția de nelegalitate sau excepția de ilegalitate, cum a fost numit până la adoptarea Legii nr. 554/2004, a fost definită ca „un mijloc de apărare prin care, în cadrul unui proces pus în curgere pentru alte temeiuri decât nevalabilitatea actului de drept administrativ, una din părți, amenințată să i se aplice un asemenea act ilegal, se apără invocând acest viciu și cere ca actul să nu fie luat în considerare la soluționarea speței"[4].

În perioada de aplicare a Legii nr. 29/1990, s-a admis că excepția de ilegalitate poate fi ridicată de partea amenințată cu aplicarea unui act ilegal, dacă soluția acțiunii principale depinde de modul de soluționare a excepției.

În doctrină s-a arătat că excepția de ilegalitate trebuie să prezinte interes pentru soluționarea cauzei, astfel încât instanța urmează să hotărască în ce măsură acel act sau fapt[5] poate fi luat în considerare sau înlăturat de la soluționarea

---

[1] Articolul 25 alin. (3) din Legea nr. 554/2004.

[2] Pentru detalii, a se vedea *D.C. Dragoș,* op. cit., 2005, 311-312; *O. Puie,* Executarea hotărârilor judecătorești... , p. 213-215.

[3] În acest sens, a se vedea *A. Iorgovan,* op. cit., 2006, p. 240.

[4] *T. Drăganu,* Actele de drept administrativ, p. 260.

[5] Controlul judecătoresc al legalității actelor administrative pe calea excepției de ilegalitate era caracterizat prin anumite trăsături specifice care-l deosebeau de controlul legalității

litigiului[1]. Și instanța supremă, în deciziile sale[2] pronunțate înainte de adoptarea Legii nr. 554/2004, a precizat că excepția de ilegalitate trebuie să prezinte interes pentru soluționarea cauzei aflate pe rol, ea având legătură cu fondul cauzei.

525. Consacrarea expresă a excepției de nelegalitate în Legea nr. 554/2004. Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 reglementează pentru prima dată excepția de ilegalitate, denumită în cuprinsul său excepția de nelegalitate. Articolul 4 din lege, în forma sa inițială, avea următorul conținut: *„Legalitatea unui act administrativ unilateral poate fi cercetată oricând în cadrul unui proces, pe cale de excepție, din oficiu sau la cererea părții interesate. În acest caz, instanța, constatând că de actul administrativ depinde soluționarea litigiului pe fond, va sesiza prin încheiere motivată instanța de contencios administrativ competentă, suspendând cauza"* [alin. (1)]. *„Instanța de contencios administrativ se pronunță, după procedura de urgență, în ședință publică, cu citarea părților"* [alin. (2)]. *„Soluția instanței de contencios administrativ este supusă recursului, care se declară în 48 de ore de la pronunțare ori de la comunicare și se judecă în 3 zile de la înregistrare, cu citarea părților prin publicitate"* [alin. (3)]. *„În cazul în care instanța de contencios administrativ constată nelegalitatea actului, instanța în fața căreia s-a ridicat excepția soluționează cauza, fără a ține seama de actul a cărui nelegalitate a fost constatată"* [alin. (4)].

Textul art. 4 din Legea nr. 554/2004 referitor la excepția de nelegalitate, anterior modificării prin Legea nr. 262/2007, a stârnit multe discuții doctrinare[3], conturându-se o jurisprudență bogată[4] în această materie.

Principalul element de noutate al reglementării îl reprezintă stabilirea competenței de soluționare a excepției de nelegalitate în *favoarea instanței de contencios*

---

actelor administrative exercitat pe cale directă, și anume: nu presupune anularea actelor administrative, ci numai stabilirea ilegalității și înlăturarea lor din cauză; este mai cuprinzător, pe lângă actele administrative individuale, acest control se extinde și asupra actelor administrative normative și operațiunilor materiale-tehnice; excepția de ilegalitate poate fi ridicată în orice proces de competența instanțelor judecătorești, deci atât în cauzele civile, cât și în cauzele penale (a se vedea *T. Drăganu*, Actele administrative și faptele asimilate lor..., p. 70-71; *I. Iovănaș*, op. cit., p. 308; *A. Trăilescu*, Excepția de ilegalitate în contextul legislației actuale, în Dreptul nr. 4/1998, p. 20 și urm.).

[1] A se vedea *I. Santai*, Drept administrativ și știința administrației, vol. III, p. 90.

[2] A se vedea C.S.J., Secția de contencios administrativ, decizia nr. 1716 din 7 mai 2001, în *Th. Mrejeru, E. Albu, A. Vlad*, op. cit., p. 844.

[3] A se vedea, de exemplu, *L. Giurgiu*, Considerații privind excepția de nelegalitate a actelor administrative în reglementarea instituită prin Legea contenciosului administrativ nr. 544/2004, în C.J. nr. 2/2005, p. 89 și urm.; *O. Puie*, Excepția de nelegalitate în lumina dispozițiilor noii Legi a contenciosului administrativ, în C.J. nr. 7-8/2005, p. 122 și urm; *E. Albu*, Contribuția practicii judecătorești la soluționarea unor aspecte de drept substanțial în materia excepției de nelegalitate (I), în R.D.C. nr. 9/2006, p. 18-34; *D. Dumitrescu, V. Verginică*, Excepția de nelegalitate, în R.D.Pb. nr. 4/2006, p. 83 și urm.

[4] A se vedea *G.V. Bîrsan, B. Georgescu*, Excepția de nelegalitate. Jurisprudența Secției de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție, vol. I, 2006 și vol. II, 2007, Ed. Hamangiu, București.

administrativ, spre deosebire de situația anterioară, când instanța sesizată cu fondul litigiului soluționa și excepția[1].

În ce privește obiectul excepției de nelegalitate, într-o opinie, s-a considerat că aceasta poate fi invocată numai împotriva unui act administrativ de autoritate, nu și în cazul contractelor administrative și a actelor administrativ-jurisdicționale[2], iar, în aceeași ordine de idei, în altă părere, se sublinia că excepția de nelegalitate privește numai actele administrative tipice, nu și pe cele asimilate[3].

După adoptarea Legii nr. 554/2004, în unele dintre deciziile sale, Înalta Curte de Casație și Justiție și-a reafirmat poziția conturată sub imperiul Legii nr. 29/1990. Astfel, s-a arătat că „Cel care invocă excepția de nelegalitate are obligația de a arăta motivele de nelegalitate a actului administrativ pe care le consideră susceptibile să influențeze soluționarea fondului cauzei deduse judecății, pentru ca instanța să poată verifica dacă între fondul pricinii și actul administrativ există o legătură juridică suficientă pentru a face necesară cenzurarea legalității actului în procedura cu caracter accesoriu prevăzută de art. 4 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004"[4]. Ca atare, trebuie să existe legătură între fondul pricinii și excepția de nelegalitate pentru învestirea legală a instanței competente cu soluționarea excepției de nelegalitate.

Totodată, cu privire la natura juridică a excepției de nelegalitate reglementate de art. 4 din Legea nr. 554/2004, într-o decizie[5], instanța supremă a arătat că ea reprezintă un mijloc de apărare, o cale indirectă de control al legalității unui act administrativ, care poate fi utilizată numai în cadrul unui proces aflat pe rol, indiferent de natura acestuia, *având ca scop soluționarea cauzei fără a se ține seama de actul constatat a fi ilegal.*

Mai trebuie adăugat că o constantă a jurisprudenței Înaltei Curți de Casație și Justiție a fost adoptarea soluției potrivit căreia este inadmisibilă excepția de nelegalitate invocată cu privire la actele administrative unilaterale cu caracter individual, adoptate sau emise anterior intrării în vigoare a Legii contenciosului administrativ, apreciindu-se că acceptarea tezei contrare ar duce la încălcarea principiului stabilității raporturilor juridice și a securității juridice[6].

---

[1] *D. Apostol Tofan*, Unele considerații privind excepția de nelegalitate, în R.D.Pb. nr. 4/2007, p. 28.

[2] A se vedea *A. Trăilescu*, Drept administrativ, 2008, p. 336. Pentru inaplicabilitatea excepției de nelegalitate la contractele administrative, a se vedea *E. Albu*, Contractele administrative. Achizițiile publice și contenciosul administrativ, în C.J. nr. 1/2007, p. 77-78. Pentru o opinie contrară, a se vedea *O.Puie*, Excepția de nelegalitate în lumina dispozițiilor noii Legi a contenciosului administrativ, în C.J. nr. 7-8/2005, p. 124 și urm.

[3] A se vedea *D.C. Dragoș*, op. cit., 2005, p. 151.

[4] I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 461 din 8 februarie 2006, în *G.V. Bîrsan, L. Sârbu, B. Georgescu*, op. cit., semestrul I/2006, p. 61.

[5] I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 554 din 16 februarie 2006, în *G.V. Bîrsan, L. Sârbu, B. Georgescu*, op. cit., semestrul I/2006, p. 6.

[6] A se vedea, în acest sens, I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 2530 din 29 iunie 2006, în *G.V. Bîrsan, B. Georgescu*, Excepția de nelegalitate, vol. II, p. 46-48.

526. Conținutul alin. (1)-(4) ale art. 4 din Legea nr. 554/2004, ca urmare a modificării și completării prin Legea nr. 262/2007. Prin Legea nr. 262/2007, legiuitorul a modificat substanțial textele alin. (1)-(3) ale art. 4, în ideea de a aduce clarificări unor aspecte discutabile sau interpretabile.

A. În prezent, *textul art. 4 alin. (1)* este următorul: Legalitatea unui *act administrativ cu caracter individual, indiferent de data emiterii acestuia*, poate fi cercetată oricând în cadrul unui proces, pe cale de excepție, din oficiu sau la cererea părții interesate. În acest caz, instanța, constatând că de actul administrativ depinde soluționarea litigiului pe fond, sesizează, prin încheiere motivată, instanța de contencios administrativ competentă și suspendă cauza. Încheierea de sesizarea a instanței de contencios administrativ nu este supusă niciunei căi de atac, iar încheierea prin care se respinge cererea de sesizare poate fi atacată odată cu fondul. Suspendarea cauzei nu se dispune în ipoteza în care instanța în fața căreia s-a ridicat excepția de nelegalitate este instanța de contencios competentă să o soluționeze.

a) De la bun început se observă că prin Legea nr. 262/2007 s-a înlocuit sintagma „act administrativ unilateral" cu *„act administrativ unilateral cu caracter individual"* și, în al doilea rând, s-a precizat că legalitatea acestuia poate fi cercetată *indiferent de data emiterii.*

Prima întrebare care se pune este dacă nu cumva, ca urmare a stipulării *caracterului individual* al actului administrativ unilateral, înseamnă că s-a dorit ca instanța de contencios administrativ să nu se mai poată pronunța pe calea excepției de nelegalitate și asupra actelor administrative unilaterale cu caracter normativ în condițiile stabilite de art. 4?

Unii autori consideră că și în actuala reglementare actele cu caracter normativ pot fi supuse controlului de legalitate în procedura excepției de nelegalitate prevăzute de art. 4 din Legea contenciosului administrativ[1], în timp ce alții cred că excepția de nelegalitate a unui act administrativ cu caracter normativ va fi privită ca un incident procedural, care va fi rezolvat de instanța sesizată cu fondul pricinii[2].

În ce ne privește, ne raliem la prima opinie. Ni se pare judicioasă argumentarea în sensul că excepția de nelegalitate fiind un mijloc de apărare, nici legiuitorul și, cu atât mai puțin, instanța de judecată nu vor putea să oblige părțile dintr-un proces să-și aleagă mijloacele de apărare împotriva unui act administrativ nelegal,

---

[1] A se vedea *G.V. Bîrsan, B. Georgescu,* Excepția de nelegalitate în reglementarea Legii nr. 554/2004, astfel cum a fost modificată prin Legea nr. 262/2007. Incidența dispozițiilor art. 20 alin. (2) din Constituție, republicată, cu referire la art. 6 din Convenția europeană a drepturilor omului și art. 6 din Codul bunei administrații, în C.J. nr. 11/2007, p. 61; *V. Vedinaș,* op. cit., 2007, p. 188; *O. Puie,* Recursul administrativ și jurisdicțional, p. 324.

[2] A se vedea *A. Iorgovan, L. Vișan, Al.S. Ciobanu, D.I. Pasăre,* op. cit., p. 127; *A. Trăilescu,* Drept administrativ, 2008, p. 336; Autoarea *G. Bogasiu* este de părere că modificările art. 4 din Legea nr. 554/2004 par a restrânge obiectul excepției de nelegalitate la actul administrativ unilateral individual, lăsând neclarificată situația actului administrativ normativ (op. cit., p. 112).

chiar dacă este vorba de un act administrativ cu caracter normativ[1]. Apoi, chiar dacă alin. (2) și (3) ale art. 4 conțin dispoziții de procedură, observăm că alin. (2) vizează un *act administrativ unilateral* emis anterior intrării în vigoare a legii, iar alin. (3) se referă la situația în care instanța de contencios administrativ a constatat *nelegalitatea actului*, legiuitorul nemaifiind consecvent în utilizarea sintagmei „act administrativ cu caracter individual", așa cum o face în alin. (1), care, este adevărat, reprezintă sediul materiei pentru excepția de nelegalitate.

b) Despre a doua modificare esențială din alin. (1) al art. 4, referitoare la posibilitatea cercetării legalității actului administrativ unilateral cu caracter individual pe cale de excepție, *indiferent de data emiterii acestuia*, se consideră că s-ar datora faptului că, în cele mai multe soluții[2], instanța supremă s-a pronunțat în sensul că este inadmisibilă excepția de nelegalitate invocată cu privire la acte administrative unilaterale cu caracter individual emise anterior intrării în vigoare a Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004.

Într-o opinie, la care ne raliem, se apreciază că, în urma analizei noilor dispoziții din cuprinsul art. 4, excepția de nelegalitate poate fi invocată oricând, în cadrul unui proces, indiferent de data emiterii actului administrativ individual[3], soluție justificată și prin raportare la textul art. II alin. (2) teza a II-a din Legea nr. 262/2007, unde se stipulează că „Excepția de nelegalitate poate fi invocată și pentru actele administrative unilaterale emise anterior intrării în vigoare a Legii nr. 554/2004, în forma sa inițială, cauzele de nelegalitate urmând a fi analizate prin raportare la dispozițiile legale în vigoare în momentul emiterii actului administrativ".

c) Dacă instanța, ca urmare a invocării excepției de nelegalitate, *constată* că de actul administrativ *depinde* soluționarea litigiului pe fond, *sesizează*, prin încheiere motivată, *instanța de contencios administrativ competentă*[4] și

---

[1] În acest sens, a se vedea *E. Albu*, Dreptul contenciosului administrativ, p. 271.

[2] A se vedea, bunăoară, I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 2494 din 28 iunie 2006, decizia nr. 1861 din 23 mai 2006, decizia nr. 2935 din 15 septembrie 2006, în *G.V. Bîrsan, B. Georgescu*, Excepția de nelegalitate, vol. II, 2007, p. 1-3, 112-114 și 153-155.

[3] În acest sens, a se vedea *A. Iorgovan, L. Vișan, Al.S. Ciobanu, D.I. Pasăre*, op. cit., p. 128-129. Într-o altă părere, se susține că prevederile art. 4 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 și ale art. II alin. (2) din Legea nr. 554/2004 „încalcă dreptul la un proces echitabil (cu componentele sale: principiul securității raporturilor juridice și dreptul la justiție) consacrat de art. 6 din Convenția europeană a drepturilor omului și principiile statuate prin Codul bunei administrații, aprobat prin Recomandarea CM/Rec (2007) a Comitetului Miniștrilor al Consiliului Europei" (*G.V. Bîrsan, B. Georgescu*, op. cit., în C.J. nr. 11/2007, p. 66).

[4] Autorul *L. Giurgiu* critică soluția de atribuire în competența exclusivă a instanțelor de contencios administrativ a excepției de nelegalitate, considerând că „soluționarea completă a unei cauze civile, comerciale, penale sau de altă natură nu se poate realiza în condiții optime fără examinarea de același judecător a tuturor problemelor de fapt și de drept ridicate, inclusiv a unor excepții aflate într-o relație indisolubilă cu fondul procesului" (Consi-

suspendă cauza[1].

Încheierea de sesizare a instanței de contencios administrativ *nu este supusă niciunei căi de atac*, iar *încheierea* prin *care se respinge* cererea de sesizare poate fi atacată odată cu fondul.

d) În ultima teză introdusă la alin. (1) al art. 4 s-a prevăzut că *suspendarea cauzei nu se dispune* în ipoteza în care instanța în fața căreia s-a ridicat excepția de nelegalitate este instanța de contencios administrativ competentă să o soluționeze. Menționăm că *în acest sens s-a pronunțat și instanța supremă* încă înainte de modificarea acestui alineat. Astfel, într-o decizie se reținea că, „În cazul în care excepția de nelegalitate se invocă în fața instanței de contencios administrativ și fiscal, competentă să soluționeze atât excepția, cât și fondul cauzei, nu se impune suspendarea judecății până la soluționarea excepției. În această situație, instanța competentă să soluționeze excepția este chiar instanța de contencios administrativ și fiscal"[2].

B. Articolul 4 alin. (2) cuprinde dispoziții exprese referitoare la obligativitatea instanței de contencios administrativ de a se pronunța, după *procedura de urgență*, în ședință publică, cu citarea părților *și a emitentului*[3]. Cu privire la primul aspect, instanța supremă a arătat că judecarea unei excepții de nelegalitate este subordonată imperativului *soluționării cu celeritate*, condiționat de faptul că litigiul este suspendat la judecata în fond[4], iar cu privire la al doilea aspect, într-o altă decizie, a statuat că instanța de fond învestită cu soluționarea excepției de nelegalitate *trebuie să citeze emitentul actului administrativ contestat pe calea excepției de*

---

derații privind excepția de nelegalitate a actelor administrative ..., p. 92). Pentru o opinie contrară, a se vedea *O. Puie*, Recursul administrativ și recursul jurisdicțional, p. 321-322.

[1] În opinia autorului *L. Giurgiu*, suspendarea litigiului în fața instanței de drept comun și condiționarea de rezolvarea dată de instanța de contencios administrativ excepției de nelegalitate va contribui la temporizarea soluționării conflictului juridic ivit între părți (op. cit., p. 93).

[2] I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 961 din 21 martie 2006, în *G.V. Bîrsan, L. Sârbu, B. Georgescu*, op. cit., semestrul I/2006, p. 32.

[3] Referitor la dispozițiile speciale privind procedura de urgență, termene scurte pentru citarea părților etc., cuprinse în *varianta inițială* a art. 4 alin. (3), s-au exprimat rezerve în privința unei celerități efective, raportat la dificultățile practice cu care se confruntă adesea instanțele în citarea regulată a părților, administrarea probelor etc. (*L. Giurgiu*, op. cit., p. 93). Mai mult, prin Decizia Curții Constituționale nr. 647 din 5 octombrie 2006 (M. Of. nr. 921 din 14 noiembrie 2006), *a fost admisă excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor alin. (3) al art. 4* din Legea nr. 554/2004, arătându-se că ele sunt neconstituționale în raport cu art. 21 și art. 24 din Constituție și ale art. 6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, „sub aspectul ambiguității și impreciziei, al termenelor scurte pe care le stabilește, precum și sub aspectul modalității de citare". În schimb, prin Decizia nr. 491 din 6 mai 2008, Curtea Constituțională a hotărât că alin. (2) și (3) ale art. 4, în forma actuală, din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 sunt constituționale (*E.S. Tănăsescu, Șt. Deaconu*, Jurisprudența Curții Constituționale, în C.J. nr. 9/2008, p. 52-53).

[4] I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 3448 din 19 septembrie 2007, în *G.V. Bîrsan, L. Sârbu, B. Georgescu*, op. cit., semestrul II/2007, p. 29.

nelegalitate, astfel încât hotărârea judecătorească pe care o va pronunța să poată îi fi opozabilă[1].

În cazul în care excepția de nelegalitate vizează un act administrativ unilateral emis anterior intrării în vigoare a Legii nr. 544/2004, *cauzele de nelegalitate* urmează a fi analizate *prin raportare* la dispozițiile legale în vigoare *la momentul emiterii actului administrativ*[2].

C. Potrivit alin. (3) al art. 4, *soluția instanței* de contencios administrativ este supusă *recursului*, care se declară în termen de 5 zile de la comunicare și se judecă de urgență și cu precădere.

D. În cazul în care *instanța de contencios administrativ a constatat nelegalitatea actului*, instanța în fața căreia s-a ridicat excepția *va soluționa cauza fără a ține seama de actul a cărui nelegalitate a fost constatată.*

După cum se observă, constatarea nelegalității actului administrativ unilateral, ca urmare a invocării excepției de nelegalitate, are ca efect *înlăturarea sau neaplicarea* actului administrativ în cauză, așa încât *admiterea excepției de nelegalitate produce efecte juridice numai față de părțile din proces*[3].

E. Legat de excepția de nelegalitate, menționăm că, potrivit art. II alin. (1) teza I din Legea nr. 262/2007, dispozițiile referitoare la excepția de nelegalitate și la garanțiile procesuale prevăzute de Legea nr. 554/2004, cu modificările ulterioare, se aplică și cauzelor aflate pe rolul instanțelor la data intrării în vigoare a legii.

În conformitate cu dispozițiile din art. III din Legea nr. 262/2007, hotărârile judecătorești pronunțate în baza Legii nr. 554/2004, rămase definitive și irevocabile fără soluționarea pe fond a excepției de nelegalitate, care a fost respinsă ca inadmisibilă, pot forma obiectul unei cereri de revizuire, care se poate introduce în termen de 3 luni da la data intrării în vigoare a legii.

§5. Dispoziții finale și tranzitorii ale Legii nr. 554/2004

527. Potrivit art. 27 din lege, cauzele aflate pe rolul instanțelor la data intrării în vigoare a Legii nr. 554/2004 vor continua să se judece potrivit legii aplicabile în momentul sesizării instanței.

Un text important privitor la completarea cu dreptul comun este cuprins în art. 28 alin. (1) din Legea nr. 554/2004, care stipulează că dispozițiile acesteia se completează cu prevederile Codului de procedură civilă, în măsura în care *nu sunt*

---

[1] I.C.C.J., Secția de contencios administrativ și fiscal, decizia nr. 633 din 22 februarie 2006, în *G.V. Bîrsan, L. Sârbu, B. Georgescu*, op. cit., semestrul II/2006, p. 41-42.

[2] Articolul 4 alin. (2) din Legea nr. 554/2004.

[3] Față de noua concepție a reglementării excepției de nelegalitate, inspirată din procedura de soluționare a excepției de neconstituționalitate, într-o opinie, soluția din alin. (4) al art. 4 este considerată „ilogică și anacronică", apreciindu-se că și hotărârea „prin care doar se constată nelegalitatea unui act administrativ normativ este opozabilă tuturor, chiar dacă ea produce efecte numai față de părțile din proces și instanța de judecată" (*O. Puie*, Recursul administrativ și recursul jurisdicțional, p. 347).

incompatibile cu *specificul raporturilor de putere dintre autoritățile publice*, pe de o parte, și persoanele vătămate în drepturile sau interesele lor legitime, pe de altă parte. Compatibilitatea aplicării normelor de procedură civilă se stabilește de instanță, după cum se precizează în finalul alin. (1) al art. 28.

Sesizată cu excepția de neconstituționalitate a mai multor articole din Legea nr. 554/2004, printre care și art. 28 alin. (1), Curtea Constituțională a respins critica de neconstituționalitate a acestuia, arătând, printre altele, că numai judecătorul, în calitate de suveran al actului de justiție, poate decide în ce măsură normele Codului de procedură civilă nu sunt incompatibile cu specificul raporturilor de autoritate dintre autoritățile publice, pe de o parte, și persoanele vătămate în drepturile sau interesele lor legitime, pe de altă parte, și cu procedura reglementată prin Legea nr. 554/2004, aspect care nu se constituie într-un motiv de neconstituționalitate[1].

În art. 28 alin. (2) se precizează că instanța de contencios administrativ *nu poate suspenda judecarea pricinii când s-a început urmărirea penală* pentru o infracțiune săvârșită în legătură cu actul administrativ atacat, dacă *reclamantul* – persoană vătămată – *stăruie în continuarea judecării pricinii.*

În sfârșit, *acțiunile introduse de persoanele de drept public și de orice autoritate publică, în apărarea unui interes public*, precum și *cele introduse împotriva actelor normative nu mai pot fi retrase*, cu excepția situației în care sunt formulate și pentru apărarea drepturilor sau intereselor legitime de care pot dispune persoanele fizice sau juridice de drept privat.

[1] C.C., Decizia nr. 673 din 10 octombrie 2006, în „Jurisprudența Curții Constituționale", rubrică realizată de *E.S. Tănăsescu, Șt. Deaconu*, în C.J. nr. 12/2006, p. 52.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

PARTEA A VI-A
FUNCȚIA PUBLICĂ

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul I.
Funcția publică și funcționarul public

§1. Noțiunea și caracterele funcției publice în doctrina de specialitate

528. Noțiunea funcției publice. Organizarea administrației publice implică stabilirea unor funcții publice și, pentru fiecare funcție, precizarea unor anumite puteri, atribuții de putere publică.

În literatura noastră de specialitate din perioada interbelică, prin funcție publică s-a înțeles „Complexul de puteri și competențe, organizat de lege pentru satisfacerea unui interes general, în vederea de a fi ocupată în chip temporar, de un titular (sau mai mulți), persoană fizică, care, exercitând puterile în limitele competenței, urmărește realizarea scopului pentru care a fost creată funcțiunea"[1].

În ce privește definițiile actuale, după cum este și firesc, ele variază de la un autor la altul, păstrând unele din componentele definițiilor din perioada interbelică, dar conținând certe elemente de noutate. Bunăoară, într-o opinie, funcția publică reprezintă „situația juridică a persoanei fizice – învestită, legal, cu atribuții în realizarea competenței unei autorități publice – ce constă în ansamblul drepturilor și obligațiilor care formează conținutul raportului juridic complex dintre persoana fizică respectivă și organul care a învestit-o"[2]. Într-o altă părere, se arată că funcția publică este „situația juridică legal determinată a persoanei fizice învestite cu prerogative în realizarea competenței unei autorități publice, în regim de putere publică, având ca scop realizarea în mod continuu a unui serviciu public"[3].

În ce ne privește, prin funcție publică înțelegem *complexul drepturilor și obligațiilor de interes general stabilite potrivit legii în scopul realizării competenței unei autorități sau instituții publice de către persoane legal învestite*[4].

529. Caracterele funcției publice. Funcția publică se caracterizează prin mai multe trăsături specifice:

– este titulara unor anumite atribuții (drepturi și obligații) determinate și specializate, stabilite prin lege sau acte juridice unilaterale emise pe baza legii;

---

[1] A se vedea *P. Negulescu*, Tratat de drept administrativ, vol. I, 1934, p. 331.

[2] *A. Iorgovan*, op. cit., vol. I, 2005, p. 584.

[3] *V. Vedinaș*, op. cit., 2007, p. 404.

[4] Pentru alte definiții ale funcției publice, a se vedea: *I. Iovănaș*, Dreptul administrativ și elemente ale științei administrației, p. 175; *V.I. Prisăcaru*, op. cit., 1996, p. 141; *I. Popescu Slăniceanu*, Teoria funcției publice, Ed. Evrika, Brăila, 1999, p. 125.

– are caracter de continuitate, fără limită de timp şi fără intermitenţă;

– este creată în scopul realizării competenţei autorităţilor publice şi serviciilor publice, în general, şi ale administraţiei publice, în special;

– titularul este o persoană fizică legal învestită în funcţie care realizează atribuţiile funcţiei în limitele stabilite de legiuitor[1].

Funcţia publică, concepută ca un complex de drepturi şi obligaţii, îşi găseşte concretizarea în momentul în care o persoană fiziçă exercită anumite puteri în limitele funcţiei.

Persoanele fizice sunt titularii funcţiei publice şi ele reprezintă instrumentele de a voi şi a acţiona ale autorităţilor sau funcţiunilor.

§2. Noţiunea şi trăsăturile funcţionarului public

530. Noţiune. *Funcţionarul public este persoana desemnată într-o funcţie permanentă şi învestită în mod legal cu atribuţiile acesteia, în scopul realizării competenţei autorităţii publice sau instituţiei publice din care face parte acea funcţie*[2].

Unii autori au inclus în definiţia funcţionarului public încă un element, şi anume remunerarea acestuia, adică plata periodică a unui salariu[3]. Alţi autori au susţinut că salariul nu poate să constituie o condiţie pentru ca cineva să fie considerat funcţionar public, în sensul că au existat funcţii onorifice, neplătite de stat şi, totuşi, cei care le exercitau erau socotiţi că îndeplineau o funcţie publică[4]. Salariul plătit periodic este unul dintre drepturile care decurg din *îndeplinirea unei funcţii cu caracter permanent* ca urmare a desemnării legale a unei persoane fizice în funcţie. Cu alte cuvinte, salariul periodic pe care îl primeşte funcţionarul public este consecinţa firească a activităţii pe care el o desfăşoară şi reprezintă unul dintre drepturile sale şi unul dintre elementele regimului juridic special la care el este supus. De aceea, considerăm că nu trebuie inclusă în definiţia funcţionarului public.

Pe timpul cât funcţionarul exercită o funcţie publică permanentă, el este supus unui *regim juridic special*, care să asigure funcţionarea regulată şi în bune condiţii a autorităţii publice. Totodată, funcţionarul public se bucură de această situaţie juridică specială indiferent dacă îndeplineşte funcţia publică în mod permanent sau incidental ori dacă a intrat în cadrele autorităţii publice în mod voluntar sau forţat[5].

---

[1] Cu privire la trăsăturile funcţiei publice, a se vedea *P. Negulescu*, op. cit., p. 523.

[2] Cu privire la definiţia funcţionarului public, a se vedea *A. Iorgovan*, op. cit., 2005, p. 587; *V. Vedinaş*, op. cit., 2007, p. 440.

[3] A se vedea *P. Negulescu*, op. cit., p. 540; *M.T. Oroveanu*, op. cit., p. 209; *V.I. Prisăcaru*, op. cit., p. 162.

[4] A se vedea *E.D. Tarangul*, op. cit., p. 229.

[5] *Idem*, p. 231.

531. Trăsăturile funcţionarului public. Din definiţia funcţionarului public, se desprind următoarele trăsături caracteristice:

– este o persoană fizică desemnată în funcţie conform legii sau actelor juridice emise pe baza legii;

– este învestit în mod legal în funcţie printr-un act de voinţă unilaterală, urmat de depunerea jurământului prevăzut de lege;

– exercită o funcţie publică cu caracter permanent;

– îndeplineşte atribuţiile funcţiei în scopul realizării competenţei autorităţii publice din care face parte acea funcţie.

În literatura noastră de specialitate s-a subliniat, pe bună dreptate, că nu se poate face nicio apropiere între raporturile dintre administraţia publică şi funcţionarul public, pe de o parte, şi raporturile dintre funcţionarul privat şi patronul său, pe de altă parte. Astfel, raporturile dintre administraţia publică şi funcţionar se bazează pe dispoziţii de autoritate şi numirea acestuia este un act de putere publică, pe când raporturile dintre patron şi prepusul său se întemeiază pe o anumită convenţie iniţială, care formează legea părţilor[1].

Concepţia civilistă contractuală a funcţionarului public susţinută la începutul secolului al XX-lea a fost abandonată[2]. În acest sens, s-a subliniat, în mod just, că, faţă de prevederile art. 48 (actualul art. 52, ca urmare a revizuirii) din Constituţia României, teoria naturii contractuale a actului de numire a unei persoane fizice într-o funcţie publică nici nu se mai poate susţine[3].

Funcţionarul public este legat de administraţie printr-un *statut legal*, în care sunt prevăzute atribuţiile, drepturile şi obligaţiile, deci *situaţia funcţionarului public este statutară*[4].

Situaţia juridică a funcţionarilor publici trebuie socotită *o situaţie juridică obiectivă*, ca urmare, raportul dintre funcţionar şi funcţia publică *este un raport juridic obiectiv*[5]. *Funcţionarul public* care îndeplineşte atribuţiile ce-i sunt stabilite *exercită o putere legală*, şi nu un drept subiectiv.

---

[1] A se vedea *P. Negulescu*, op. cit., p. 541.

[2] A se vedea *M.T. Oroveanu*, op. cit., p. 226.

[3] A se vedea *V.I. Prisăcaru*, op. cit., 1996, p. 167.

[4] A se vedea *M.T. Oroveanu*, op. cit., p. 211.

[5] A se vedea *E.D. Tarangul*, op. cit., p. 243. Curtea de Casaţie, în Secţiuni Unite, a decis şi ea că nu se poate susţine că funcţionarii au drepturi câştigate, decât atât timp cât legea în vigoare le respectă, legea nouă putând să schimbe oricând situaţia lor juridică (Cas., S.U., dec. nr. 41 din 29 dec. 1932, în Pandectele Săptămânale, 1933, p. 9, citată de *E.D. Tarangul*, op. cit., p. 244).

§3. Reglementarea actuală a funcției publice și a funcționarului public

532. Reglementarea constituțională. În mai multe texte ale Constituției se întâlnește noțiunea de funcție publică sau funcție, precum și aceea de funcționar public. Conform art. 16 alin. (3), *funcțiile publice* și demnitățile publice, civile sau militare, pot fi ocupate, în condițiile legii, de persoanele care au cetățenia română și domiciliul în țară, statul român garantând egalitatea de șanse între femei și bărbați pentru ocuparea acestor funcții și demnități; în art. 40 alin. (3) se precizează că nu pot face parte din partidele politice judecătorii Curții Constituționale, avocații poporului și alte categorii de *funcționari publici* stabilite prin lege organică; art. 94 lit. c) stipulează că Președintele României numește în *funcții publice*, în condițiile prevăzute de lege; art. 105 alin. (1) se referă la *funcții publice de autoritate*, iar în art. 125 alin. (2) se arată că funcția de judecător este incompatibilă cu orice altă funcție publică sau privată, cu excepția funcțiilor didactice din învățământul superior.

Potrivit art. 73 alin. (3) lit. j) din Constituție, *prin lege organică* se stabilește *statutul funcționarilor publici*, iar conform art. 73 alin. (3) lit. p), tot prin lege organică se stabilește regimul general privind raporturile de muncă, sindicatele, patronatele și protecția socială. Plecându-se de la aceste dispoziții de ordin constituțional, în doctrină se arată întemeiat că sintagma „funcționar public" nu poate fi folosită decât pentru acele situații în care funcția este ocupată printr-o manifestare unilaterală de voință supusă unui regim de drept public, deoarece regimul general privind raporturile de muncă, sindicatele și protecția muncii vizează alte categorii de persoane decât „funcționarii publici", fiind un regim de dreptul muncii, bazat pe contractul individual de muncă[1].

Referitor la *constituționalitatea funcției publice în dreptul comparat*, trebuie subliniat că în Constituțiile țărilor din Uniunea Europeană sunt cuprinse reglementări despre principiile funcției publice[2]. În unele state, Constituția atribuie competența legiuitorului pentru a fixa regulile aplicabile funcției publice, bunăoară, Spania, Italia, Portugalia[3]. În alte state, atribuirea competenței este implicită și ea rezultă din „supremația" legiuitorului, care poate interveni să reglementeze materia funcției publice, de exemplu, Irlanda și Luxemburg[4].

O alta categorie de state o reprezintă acelea în care competența reglementării funcției publice este împărțită între legislativ și executiv, cum este cazul Belgiei și Marii Britanii[5]. Și în cazul Franței și al Olandei există o situație asemănătoare[6].

---

[1] A se vedea *A. Iorgovan*, op. cit., 2001, p. 543.
[2] A se vedea *D. Apostol Tofan*, Drept administrativ, vol. I, 2008, p. 321.
[3] A se vedea *J. Ziller*, Administrations comparées, 1993, p. 362.
[4] *Ibidem*.
[5] *J. Ziller*, op. cit., p. 363.
[6] A se vedea *D. Apostol Tofan*, op. cit., vol. I, 2008, p. 321.

533. Reglementarea legală. Sediul materiei îl constituie Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcţionarilor publici. Pe baza art. 72 alin. (3) lit. i) din Constituţie (înainte de revizuire) a fost adoptată Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcţionarilor publici[1], prin procedura prevăzută de art. 113 (art. 114, după revizuire) din Legea fundamentală, adică prin angajarea răspunderii de către Guvern.

Legea nr. 188/1999 a fost modificată substanţial prin Legea nr. 161/2003 şi, drept urmare, a fost republicată în 2004[2]. Relativ recent, Legea nr. 188/1999 a fost, din nou, modificată şi completată prin Legea nr. 251/2006[3] şi, în consecinţă, republicată în anul 2007[4], dându-se textelor o nouă numerotare[5].

§4. Scurtă privire referitoare la Statutul funcţionarilor publici

534. Prin statut al funcţionarilor publici se înţelege totalitatea normelor juridice care stabilesc situaţia legală a funcţionarilor publici şi determină drepturile şi obligaţiile lor generale[6]. Statutul funcţionarilor publici este un *statut general*, care reglementează situaţia legală a majorităţii funcţionarilor publici.

În dreptul românesc, noţiunea de statut al funcţionarilor publici se întâlneşte în Constituţia din 1923, în temeiul căreia a fost adoptată *Legea pentru Statutul funcţionarilor publici, tot în anul 1923*, care, în prima parte, cuprindea dispoziţii aplicabile tuturor funcţionarilor publici. Înainte de anul 1923, în România existau diferite legi speciale referitoare la unele categorii de funcţionari publici[7].

În iunie 1940 a fost emis *Decretul-lege pentru Codul funcţionarilor publici*. Prima parte a Codului cuprindea dispoziţii aplicabile tuturor funcţionarilor publici, iar partea a doua însuma dispoziţii speciale aplicabile personalului tehnic şi de serviciu etc.[8] Legea nr. 745/1946 pentru Statutul funcţionarilor publici a abrogat acest Cod, dar şi acest Statut, la rândul lui, a fost abrogat prin Decretul nr. 418/1949.

Revenind la Legea nr. 188/1999, înainte de modificarea sa prin Legea nr. 161/2003, în art. 1 se preciza că aceasta reglementează *organizarea funcţiei publice şi Statutul funcţionarilor publici*. Referitor la acest text, într-o opinie, se

---

[1] Legea nr. 188/1999 a fost publicată în M. Of. nr. 600 din 8 decembrie 1999, a fost modificată şi completată prin O.U.G. nr. 82/2000 (publicată în M. Of. nr. 293 din 28 iunie 2000, aprobată, cu modificări şi completări, prin Legea nr. 327/2002, publicată în M. Of. nr. 422 din 18 iunie 2002), prin O.U.G. nr. 284/2000 (publicată în M. Of. nr. 696 din 27 decembrie 2000, aprobată prin Legea nr. 661/2001, publicată în M. Of. nr. 764 din 30 noiembrie 2001).

[2] Republicată, în temeiul art. XXVI din Legea nr. 161/2003, în M. Of. nr. 279 din 21 aprilie 2004, dându-se textelor o nouă numerotare.

[3] M. Of. nr. 574 din 4 iulie 2006.

[4] M. Of. nr. 365 din 29 mai 2007.

[5] Referirile noastre la Legea nr. 188/1999 au în vedere forma republicată din anul 2007.

[6] A se vedea *P. Negulescu*, op. cit., p. 592.

[7] A se vedea *V.I. Prisăcaru*, op. cit., p. 193.

[8] A se vedea: *M.T. Oroveanu*, op. cit., p. 267-268; *V.I. Prisăcaru*, op. cit., p. 193.

observa în mod corect că „(...) ar fi fost mai riguros şi în termenii exacţi ai Constituţiei să se prevadă că, de fapt, ea reglementează *statutul funcţionarilor publici*, noţiune care include toate aspectele, inclusiv pe cele care privesc organizarea funcţiei publice"[1]. În forma modificată de Legea nr. 161/2003, s-a renunţat la cele două sintagme, stabilindu-se că legea reglementează *regimul general al raporturilor juridice dintre funcţionarii publici şi autorităţile şi instituţiile publice din administraţia publică centrală şi locală*, denumite raporturi de serviciu.

Conform actualului text al art. 1, Legea nr. 188/1999, republicată, reglementează *regimul general al raporturilor juridice dintre funcţionarii publici şi stat sau administraţia publică locală*, prin autorităţile administrative autonome ori prin autorităţile şi instituţiile publice ale administraţiei publice centrale şi locale[2], denumite *raporturi de serviciu.*

Scopul Legii nr. 188/1999 îl constituie *asigurarea*, în conformitate cu dispoziţiile legale, a unui *serviciu public stabil, profesionist, transparent, eficient şi imparţial, în interesul cetăţenilor, precum şi al autorităţilor şi instituţiilor publice din administraţia centrală şi locală.*

535. Elemente de drept comparat[3]. Statutul funcţionarilor publici sau dreptul comun al funcţiei publice este definit ca ansamblul regulilor referitoare la situaţia juridică a funcţionarilor[4].

În *Franţa*, „Statutul general al funcţionarilor" este alcătuit din patru legi: prima din 13 iulie 1983 care reglementează *drepturile şi obligaţiile funcţionarilor*; a doua din 11 ianuarie 1984 referitoare la *funcţia publică de stat*; a treia din 26 ianuarie 1984 despre *funcţia publică teritorială* şi ultima, din 9 ianuarie 1986, referitoare la *funcţia publică din sănătate.*

---

[1] *V. Vedinaş*, Legea nr. 188 din 8 decembrie 1999 privind statutul funcţionarilor publici, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2000, p. 6.

[2] Din punctul nostru de vedere, textul art. 1 alin. (1) din lege, înainte de modificarea sa prin Legea nr. 252/2006, era mai clar, pentru că se referea la regimul general al raporturilor dintre funcţionarii publici şi autorităţile şi instituţiile publice din administraţia publică centrală şi locală. Or, în prezent, se precizează că raporturile juridice sunt între funcţionarii publici şi *stat* sau administraţia publică locală, deşi se subînţelegea acest lucru şi înainte; apoi prima precizare „prin autorităţi administrative autonome" ne face să ne gândim la autorităţile administrative *centrale* autonome, or, nu era nevoie de această precizare, din moment ce se continuă cu „ori prin autorităţile şi instituţiile publice ale administraţiei publice centrale şi locale", ştiut fiind că autorităţile administrative centrale autonome fac parte din categoria mai largă a autorităţilor sau a organelor administraţiei publice centrale. Apreciem că nu se poate susţine nici că este vorba de referirea la autorităţile administraţiei publice locale autonome, pentru că lipseşte cuvântul de fond „locale", iar, pe de altă parte, acestea sunt incluse în precizarea ulterioară „ori prin autorităţile (...) administraţiei publice (...) locale".

[3] Datele referitoare la Statutele funcţionarilor publici din ţările menţionate sunt preluate de la autorul *J. Ziller*, op. cit., 1993, p. 366-367.

[4] *Idem*, p. 365.

În *Germania*, există o Legea referitoare la *funcţia publică federală* din 14 iulie 1957 şi o Lege despre *drepturile funcţionarilor publici* din 1 iulie 1957, plus legislaţiile specifice land-urilor referitoare la funcţia publică din fiecare land.

În *Ţările de Jos*, reglementări cu caracter general se găsesc, pe de o parte, în Legea cu privire la funcţionari din 12 decembrie 1929 şi, pe de altă parte, în Regulamentul general pentru funcţionarii Regatului, la care se adaugă un mare număr de legi şi regulamente conţinând dispoziţii completatoare.

În *Spania*, Statutul general din 7 februarie 1964 a fost modificat mai ales prin Legile din 2 august şi 26 decembrie 1984 şi legile adoptate pe baza acestora de către Comunităţile autonome începând cu 1985.

În *Italia*, Legea-cadru din 29 martie 1983 stabileşte principiile şi repartizarea competenţelor în materie de funcţie publică între legiuitorul naţional, consiliile regionale şi partenerii sociali.

În *Danemarca*, Legea din 18 iunie 1969 cu privire la funcţionari este completată prin numeroase reglementări de aplicare a dispoziţiilor acesteia, în special prin Legea cu privire la pensionarea funcţionarilor.

În *Regatul Unit*, statutul actual al funcţionarilor publici este alcătuit din *acte reglementare* şi din *cutume*.

Din punct de vedere cronologic, *Spania* este prima ţară care a adoptat un Statut general al funcţionarilor publici în 1852, urmată de *Luxemburg*, cu o Lege din 1872, şi de *Danemarca*, cu o Lege referitoare la funcţionari datând din 1899. În *Germania*, prima lege de codificare a dreptului funcţiei publice datează din 1937, iar în *Franţa* Statutul general din octombrie 1946 este considerat a se afla la originea actualului Statut al funcţionarilor publici[1].

§5. Noţiunile de funcţie publică şi de funcţionar public în concepţia Legii nr. 188/1999, republicată

536. Noţiunea funcţiei publice. Conform art. 2 alin. (1) din Legea nr. 188/1999, republicată, *„Funcţia publică reprezintă ansamblul atribuţiilor şi responsabilităţilor, stabilite în temeiul legii, în scopul realizării prerogativelor de putere publică de către administraţia publică centrală şi locală şi autorităţile administrative autonome"*.

Prin Legea nr. 161/2003, în definiţia funcţiei publice s-a introdus conceptul de putere publică, calificat în doctrină ca fiind un aspect pozitiv[2]. Pe de altă parte, şi *redactarea textului era mai clară*, datorită folosirii noţiunii „administraţia publică centrală şi locală" în locul expresiei „autoritatea sau instituţia publică".

---

[1] A se vedea, pe larg, *J. Ziller*, op. cit., 1993, p. 368.

[2] Autoarea *V. Vedinaş* arată că „puterea publică este un mijloc, şi nu un scop" şi, drept urmare, nu este de acord cu formularea că realizarea prerogativelor de putere publică reprezintă scopul administraţiei publice centrale şi locale (Consideraţii referitoare la modificările şi completările aduse Statutului funcţionarilor publici prin Legea nr. 161/2003, în Dreptul nr. 10/2003, p. 81).

În ce priveşte forma actuală a textului[1], ne exprimăm rezerve asupra utilităţii introducerii termenului „autorităţile administrative autonome", deoarece nu se înţelege despre care autorităţi administrative autonome este vorba, despre cele centrale, nesubordonate Guvernului, ori despre autorităţile administraţiei publice locale autonome. Ambiguitatea rezultă şi din poziţionarea lor în text, după referirea expresă la „administraţia publică centrală şi locală", care, oricum, include şi autorităţile administrative autonome, fie centrale, fie locale.

Observăm că din definiţie nu a dispărut termenul „responsabilităţi", deşi, aşa cum s-a mai arătat cu alt prilej[2], atribuţia reprezintă atât un drept, cât şi o obligaţie legală, realizarea dreptului, respectiv îndeplinirea obligaţiei, *implicând responsabilitatea*. De altfel, responsabilitatea este proclamată ca unul dintre principiile exercitării funcţiei publice.

Conţinutul art. 2 alin. (4) a rămas nemodificat, în sensul că *funcţiile publice sunt prevăzute în anexa la lege*, text introdus prin Legea nr. 161/2003, care a eliminat situaţia neconstituţională ca prevederi ce fac parte din cuprinsul unei legi să poată fi modificate printr-o hotărâre de Guvern.

537. Noţiunea funcţionarului public. Potrivit art. 2 alin. (2) din Legea nr. 188/1999, republicată, *„Funcţionar public este persoana numită, în condiţiile prezentei legi, într-o funcţie publică"*. Textul nu a fost completat prin Legea nr. 251/2006, ca urmare, ne menţinem părerea în sensul că este o definiţie sumară, care nu reţine aproape nimic din elementele intrinseci ale definiţiilor autorilor consacraţi de specialitate, români şi străini.

În continuare se precizează că persoana care a fost eliberată din funcţia publică şi se află în corpul de rezervă al funcţionarilor publici *îşi păstrează calitatea de funcţionar public*. În concepţia Legii nr. 188/1999, republicată, totalitatea funcţionarilor publici din cadrul autorităţilor administrative autonome şi din cadrul autorităţilor şi instituţiilor publice din administraţia publică centrală şi locală constituie *corpul funcţionarilor publici*[3]. După cum se subliniază şi în doctrina franceză, noţiunea de „corp al funcţionarilor" domină astăzi, înlocuind-o pe aceea de cadre ale administraţiei, utilizată o vreme îndelungată[4].

Aşadar, în concepţia Statutului, sunt consideraţi *funcţionari publici numai persoanele numite*, nu şi cele alese în funcţii publice.

Activităţile desfăşurate de funcţionarii publici, care implică exercitarea prerogativelor de putere publică, sunt următoarele: punerea în executare a legilor şi a

---

[1] Cu privire la critica acestui text, a se vedea şi *V. Vedinaş*, Consideraţii asupra Proiectului de lege pentru modificarea şi completarea Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcţionarilor publici, în Caietul ştiinţific nr. 8/2006, intitulat „Implicaţiile Tratatului instituind o Constituţie pentru Europa asupra dreptului public şi a serviciilor publice", Institutul de Ştiinţe Administrative „Paul Negulescu", Ed. Burg, Sibiu, 2006, p. 426.

[2] A se vedea *R.N. Petrescu*, Drept administrativ, 2001, p. 419.

[3] Articolul 2 alin. (5) din Legea nr. 188/1999, republicată.

[4] A se vedea *A. de Laubadère, J.Cl. Venezia, Y. Gaudemet*, op. cit., tome II, 10e éd., L.G.D.J., Paris, 1995, p. 71.

celorlalte acte normative; elaborarea proiectelor de acte normative şi a altor reglementări specifice autorităţii sau instituţiei publice, precum şi asigurarea avizării acestora; elaborarea proiectelor, politicilor şi strategiilor, a programelor, a studiilor, analizelor şi statisticilor necesare realizării şi implementării politicilor publice, precum şi a documentaţiei necesare executării legilor, în vederea realizării competenţei autorităţii sau instituţiei publice; consilierea, controlul şi auditul public intern; gestionarea resurselor umane şi a resurselor financiare; colectarea creanţelor bugetare; reprezentarea intereselor autorităţii sau instituţiei publice în raporturile acesteia cu persoane fizice sau juridice de drept public sau privat, din ţară şi străinătate, în limita competenţelor stabilite de conducătorul autorităţii sau instituţiei publice, precum şi reprezentarea în justiţie a autorităţii sau instituţiei publice în care îşi desfăşoară activitatea; realizarea de activităţi în conformitate cu strategia de informatizare a administraţiei publice.

538. Principiile care stau la baza exercitării funcţiei publice sunt stabilite judicios în concordanţă cu specificul acesteia. Aceste principii sunt următoarele: a) legalitate, imparţialitate şi obiectivitate; b) transparenţă; c) eficienţă şi eficacitate; d) responsabilitate, în conformitate cu prevederile legale; e) orientare către cetăţean; f) stabilitate în exercitarea funcţiei publice; g) subordonare ierarhică[1].

539. Raporturile de serviciu se nasc şi se exercită pe baza *actului administrativ de numire*, emis în condiţiile legii. Este remarcabilă precizarea naturii juridice a actului de numire ca fiind *administrativ*[2], rezultând fără niciun dubiu că ne aflăm în prezenţa unor raporturi specifice de drept public, care se deosebesc de raporturile de muncă, fiind supuse unui regim special, de drept public.

În continuare, este înscrisă *regula* potrivit căreia *exercitarea raporturilor de serviciu se realizează pe perioadă nedeterminată*. Prin excepţie, funcţiile publice pot fi ocupate pe o perioadă determinată, în condiţiile expres prevăzute de lege.

540. Potrivit art. 5 alin. (1), în forma actuală[3], *pot beneficia de statute speciale* funcţionarii publici care îşi desfăşoară activitatea în cadrul următoarelor *servicii publice*: structurile de specialitate ale Parlamentului României; structurile de specialitate ale Administraţiei Prezidenţiale; structurile de specialitate ale Consiliului Legislativ; serviciile diplomatice şi consulare; autoritatea vamală; poliţia şi alte structuri ale Ministerului Administraţiei şi Internelor; alte servicii publice stabilite prin lege.

---

[1] Articolul 3 din Legea nr. 188/1999, republicată.

[2] Şi în doctrina franceză se subliniază că numirea este un act administrativ unilateral al administraţiei (a se vedea, de exemplu, *G. Dupuis, M.-J. Guedon, P. Chrétien*, op. cit., p. 324).

[3] În forma iniţială, art. 5 alin. (1) din Legea nr. 188/1999 preciza că dispoziţiile sale se aplică tuturor funcţionarilor publici şi celor care au statute proprii aprobate prin legi speciale, în măsura în care acestea nu dispun altfel, fiind exceptate expres anumite categorii.

După cum se observă, textul nu are caracter limitativ, dimpotrivă, prin formularea generală a ultimei mențiuni, se creează posibilitatea de a putea beneficia de statute speciale și alți funcționari publici din cadrul anumitor servicii publice stabilite de lege.

Față de aceste prevederi care nu fac distincție între funcționarii din autoritățile publice centrale și cele locale, în doctrină se apreciază că „(...) atât funcționarilor din cadrul autorităților publice centrale, cât și celor care aparțin autorităților locale li se aplică același statut"[1].

Prin statutele speciale menționate se pot reglementa drepturi, îndatoriri și incompatibilități specifice, *altele* decât cele prevăzute de Legea nr. 188/1999, republicată, precum și funcții publice specifice[2].

Mai trebuie reținut că, în cazul statutelor speciale aplicabile serviciilor diplomatice și consulare, precum și polițiștilor și altor structuri ale Ministerului Administrației și Internelor, dispozițiile speciale pot reglementa prevederi de natura celor de mai sus, inclusiv cu privire la carieră.

541. Statutul funcționarilor publici constituie dreptul comun aplicabil acestora. Prevederile Legii nr. 188/1999, republicată, *nu se aplică* următoarelor categorii: personalului contractual salariat din aparatul propriu al autorităților și instituțiilor publice care desfășoară activități de secretariat, administrative, protocol, gospodărire, întreținere-reparații și de deservire, pază, precum și altor categorii de personal care nu exercită prerogative de putere publică[3] (în mod corect, prin Legea nr. 251/2006 s-a adăugat că persoanele care ocupă aceste funcții nu au calitatea de funcționar public *și li se aplică legislația muncii*); personalului salariat încadrat, pe baza încrederii personale, la cabinetul demnitarului; corpului magistraților; cadrelor didactice; persoanelor numite sau alese în funcții de demnitate publică[4].

§6. Clasificarea funcțiilor publice

542. Prima clasificare a funcțiilor publice, din art. 7 alin. (1) lit. a), are în vedere *natura atribuțiilor*, rezultând două grupe, și anume:

a) funcții publice generale;

b) funcții publice specifice.

---

[1] *V. Vedinaș*, Considerații referitoare la modificările și completările aduse Statutului funcționarilor publici prin Legea nr. 161/2003, p. 83.

[2] Articolul 5 alin. (2) din Legea nr. 188/1999, republicată.

[3] S-a menținut precizarea expresă „personal care nu exercită prerogative de putere publică", introdusă prin Legea nr. 161/2003, pe care am apreciat-o ca pertinentă, tocmai pentru a se înțelege de ce nu se aplică și acestei categorii prevederile Legii nr. 188/1999, republicată.

[4] Articolul 6 din Legea nr. 188/1999, republicată.

Astfel, *funcțiile publice generale* reprezintă „ansamblul atribuțiilor și responsabilităților cu caracter general și comun tuturor autorităților și instituțiilor publice, în vederea realizării competențelor lor generale"[1].

Funcțiile publice specifice reprezintă „ansamblul atribuțiilor și responsabilităților cu caracter specific unor autorități și instituții publice, în vederea realizării competențelor lor specifice sau care necesită competențe și responsabilități specifice"[2].

Din punctul nostru de vedere, definirea celor două categorii de funcții publice nu este suficient de exactă[3], deoarece nu ține seama de niște constante ale dreptului nostru administrativ. După cum se știe, *competența materială* a autorităților și instituțiilor publice se clasifică în *competență materială generală* de care beneficiază doar unele dintre acestea, de exemplu, Guvernul, consiliile locale, consiliile județene, respectiv *competență materială specială*, cu care sunt înzestrate altele, bunăoară, ministerele și alte organe ale administrației publice centrale de specialitate, instituții publice centrale și locale.

Or, din examinarea textelor mai sus invocate ar rezulta că toate autoritățile și instituțiile publice au o competență materială atât generală, cât și specială, *ceea ce este inexact*. În realitate, diferitele autorități și instituții publice care compun administrația publică centrală și locală au *atribuții comune generale*, care se regăsesc la fiecare dintre acestea, respectiv *atribuții specifice*, de care beneficiază doar unele autorități și instituții publice.

Drept urmare, considerăm că, riguros științific, termenii „competențele lor generale" și „competențele lor specifice" *trebuie eliminați* din textele ce definesc cele două categorii de funcții.

Prin Legea nr. 251/2006 s-a mai adăugat un alineat, potrivit căruia echivalarea funcțiilor publice specifice cu funcțiile publice generale, în condițiile legii, se face prin statutele speciale prevăzute la art. 5 alin. (1) sau, la propunerea autorităților și instituțiilor publice, de Agenția Națională a Funcționarilor Publici.

543. A doua clasificare[4] a funcțiilor publice se raportează la nivelul studiilor necesare ocupării lor, rezultând trei clase: funcții publice din clasa I, funcții publice din clasa a II-a, funcții publice din clasa a III-a.

a) *clasa I* cuprinde funcțiile publice pentru a căror ocupare se cer studii superioare de lungă durată absolvite cu diplomă de licență sau echivalentă;

b) *clasa a II-a* cuprinde funcțiile publice pentru a căror ocupare se cer studii superioare de scurtă durată, absolvite cu diplomă;

c) *clasa a III-a* cuprinde funcțiile publice pentru a căror ocupare se cer studii medii liceale, absolvite cu diplomă.

---

[1] Articolul 7 alin. (2) din Legea nr. 188/1999, republicată.

[2] Articolul 7 alin. (3) din Legea nr. 188/1999, republicată.

[3] În sensul că funcțiile publice, generale și specifice, sunt definite „într-un mod stereotip și neconvingător", a se vedea *V. Vedinaș*, Considerații referitoare la modificările și completările aduse Statutului funcționarilor publici prin Legea nr. 161/2003, p. 84.

[4] Articolul 7 alin. (1) lit. b) și art. 9 din Legea nr. 188/1999, republicată.

544. A treia clasificare este nouă[1], introdusă prin Legea nr. 251/2006, şi anume ea are în vedere *trei grupe*: funcţii publice de stat, funcţii publice teritoriale şi funcţii publice locale.

a) *funcţiile publice de stat* sunt funcţiile publice stabilite şi avizate, potrivit legii, în cadrul ministerelor, organelor de specialitate ale administraţiei publice centrale, precum şi în cadrul autorităţilor administrative autonome;

b) *funcţiile publice teritoriale* sunt funcţiile publice stabilite şi avizate, potrivit legii, în cadrul instituţiei prefectului, serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor şi ale celorlalte organe ale administraţiei publice centrale din unităţile administrativ-teritoriale;

c) *funcţiile publice locale* sunt funcţiile publice stabilite şi avizate, potrivit legii, în cadrul aparatului propriu al autorităţilor administraţiei publice locale şi al instituţiilor publice subordonate acestora.

545. A patra clasificare[2] **a funcţiilor publice** are în vedere nivelul atribuţiilor titularului funcţiei publice, rezultând următoarele categorii:

a) funcţii publice corespunzătoare categoriei înalţilor funcţionari publici[3];

b) funcţii publice corespunzătoare categoriei funcţionarilor publici de conducere;

c) funcţii publice corespunzătoare categoriei funcţionarilor publici de execuţie.

Mai reţinem precizarea în sensul că funcţionarii publici numiţi în funcţiile publice din clasele a II-a şi a III-a *pot ocupa numai funcţii de execuţie*.

§7. Categorii de funcţionari publici

546. Categorii de funcţionari publici potrivit Legii nr. 188/1999, republicată. În art. 11 alin. (1) din lege se prevede că funcţionarii publici sunt *debutanţi* sau *definitivi*. Fără a se defini cele două categorii, se arată doar cine poate fi numit în fiecare din ele. Sunt *funcţionari publici debutanţi* persoanele care au promovat concursul pentru ocuparea unei funcţii publice de grad profesional debutant.

Sunt *funcţionari publici definitivi*:

a) funcţionarii publici debutanţi, care au efectuat perioada de stagiu prevăzută de lege şi au obţinut rezultat corespunzător la evaluare;

b) persoanele care intră în corpul funcţionarilor publici prin concurs şi care au vechimea în specialitatea studiilor necesare ocupării funcţiei publice, de minimum 12 luni, 8 luni, respectiv 6 luni, în funcţie de nivelul studiilor absolvite;

Fără a se mai face o clasificare expresă, necesară cel puţin din motive de simetrie cu cea anterioară, din examinarea cuprinsului art. 12, art. 13 şi art. 14 din

---

[1] Articolul 7 alin. (1) lit. c) şi art. 8 din Legea nr. 188/1999, republicată. Această clasificare urmează modelul unei clasificări a funcţionarilor publici din Franţa.

[2] Articolul 10 alin. (1) din Legea nr. 188/1999, republicată.

[3] Categoria „înalţilor funcţionari publici" a fost introdusă prin Legea nr. 161/2003.

Legea nr. 188/1999, republicată, *rezultă trei categorii de funcționari publici*, departajate după nivelul atribuțiilor[1], și anume:

a) categoria *înalților funcționari publici;*

b) categoria *funcționarilor publici de conducere;*

c) categoria *funcționarilor publici de execuție.*

a) *Categoria înalților funcționari publici* cuprinde persoanele care sunt numite în una din următoarele funcții publice[2]:

– secretar general din ministere și alte organe de specialitate ale administrației publice centrale;

– prefect;

– secretar general adjunct din ministere și alte organe de specialitate ale administrației publice centrale;

– subprefect;

– inspector guvernamental.

b) *Categoria funcționarilor publici de conducere* cuprinde persoanele numite în una dintre următoarele funcții publice[3]:

– secretar al municipiului, al sectorului municipiului București, al orașului și al comunei;

– director general și director general adjunct din aparatul autorităților administrative autonome, al ministerelor și al celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, precum și în funcțiile publice specifice asimilate acestora;

– secretar al unității administrativ-teritoriale;

– director executiv și director executiv adjunct în cadrul instituției prefectului, în cadrul aparatului propriu al autorităților publice locale și al instituțiilor publice subordonate acestora, precum și în funcțiile publice specifice asimilate acestora[4];

– șef birou[5], precum și în funcțiile publice asimilate acesteia.

Funcțiile publice menționate pot fi stabilite și în cadrul autorităților și instituțiilor publice din administrația publică locală care au un număr de minim 150 de posturi.

c) *Categoria funcționarilor publici de execuție* este structurată pe cele trei clase[6], clasa I, clasa a II-a și clasa a III-a.

---

[1] A se vedea *V. Vedinaș*, op. cit., 2007, p. 442.

[2] Articolul 12 din Legea nr. 188/1999, republicată. Prin O.UG. nr. 3/2009 pentru modificarea și completarea unor acte normative referitoare la organizarea și functionarea unor structuri din cadrul aparatului de lucru al Guvernului, a fost abrogată lit. a) a art. 12 din lege, care cuprindea funcțiile publice de *secretar general al Guvernului* și *secretar general adjunct al Guvernului* (M. Of. nr. 84 din 11 februarie 2009).

[3] Articolul 13 alin. (1) din Legea nr. 188/1999, republicată.

[4] Textul actual este conform cu modificările O.U.G. nr. 37/2009 privind unele măsuri de îmbunătățire a activității administrației publice (M. Of. nr. 264 din 22 aprilie 2009).

[5] În cadrul autorităților administrative autonome pot fi stabilite și funcțiile publice de șef serviciu și șef birou.

[6] Articolul 14 din Legea nr. 188/1999, republicată.

Astfel, *sunt funcționari publici de execuție din clasa I* persoanele numite în următoarele funcții publice generale: consilier; consilier juridic; auditor; expert; inspector, precum și în funcțiile publice specifice asimilate acestora:

Sunt funcționari publici de execuție din clasa a II-a persoanele numite în funcția publică generală de *referent de specialitate*, precum și în funcțiile publice specifice asimilate acesteia.

Sunt funcționari publici de execuție din clasa a III-a persoanele numite în funcția publică generală de *referent*, precum și în funcțiile publice specifice asimilate acesteia.

Toate funcțiile publice de execuție *sunt structurate pe grade profesionale*, și anume: a) superior, ca nivel maxim; b) principal; c) asistent; d) debutant.

547. Clasificarea funcționarilor publici potrivit unor opinii din doctrina română de specialitate. a) Din punctul de vedere al regimului juridic aplicabil, se identifică două categorii de funcționari publici statutari: funcționari supuși statutului general; funcționari supuși unor statute speciale[1].

b) Potrivit unei opinii, funcționarii publici se clasifică în trei categorii: *funcționari de decizie; funcționari de pregătire a deciziilor* și *funcționari de execuție*[2]. Această clasificare are în vedere criteriul rolului pe care funcționarii publici îl au în realizarea activității executive.

Funcționarii de decizie sunt aceia care conduc fie o autoritate a administrației publice centrale sau locale, fie unele compartimente organizatorice ale acesteia, spre exemplu, o direcție generală, o direcție, un serviciu etc. Funcționarii de decizie mai sunt numiți „funcționari de conducere" sau „personal de conducere". Asemenea funcționari sunt, spre exemplu, directorul general, directorul, inspectorul-șef, șeful serviciului, șeful biroului.

Funcționarii de pregătire a deciziilor sunt, de regulă, cei care au ca principală atribuție documentarea administrativă. Ei sunt stabiliți de lege și organizați în compartimentele de studii și organizare administrativă[3].

Funcționarii de execuție sunt aceia care au ca principală atribuție aducerea la îndeplinire a deciziilor administrative prin măsuri concrete, în scopul satisfacerii interesului general și a cerințelor persoanelor fizice și juridice.

c) Într-o altă opinie, se stabilesc două grupe de funcționari publici, și anume *funcționarii numiți* și *funcționarii aleși*, conform criteriului desemnării lor[4].

Funcționarii numiți sunt învestiți în funcție pe o perioadă nedeterminată, iar *funcționarii aleși* doar pe o perioadă determinată (perioada mandatului autorității care i-a ales ori altă perioadă legală)[5].

---

[1] A se vedea *V. Vedinaș*, op. cit., 2007, p. 444.
[2] A se vedea *M.T. Oroveanu*, op. cit., p. 239.
[3] *Ibidem*.
[4] A se vedea *I. Iovănaș*, op. cit., p. 179.
[5] *Ibidem*.

d) În aceeaşi părere, o altă clasificare a funcţionarilor publici se poate face având în vedere criteriul legalităţii învestirii lor, rezultând două categorii: *funcţionarii de drept* şi *funcţionarii de fapt*.

Funcţionarii de drept sunt socotiţi aceia care au fost învestiţi în mod legal cu exercitarea funcţiei publice, adică cu respectarea tuturor cerinţelor legii. *Funcţionarii de fapt* sunt consideraţi aceia care *nu au fost învestiţi legal în funcţie*, deoarece nu s-au respectat condiţiile cerute de lege. Spre exemplu, dacă o persoană este numită într-o funcţie publică fără a îndeplini condiţiile de studii şi vechime, aceasta este doar un funcţionar de fapt, pentru că numirea a fost făcută cu încălcarea dispoziţiilor legale.

Se pune problema *efectelor juridice produse de actele emise de funcţionarii de fapt*. Dat fiind că învestirea funcţionarului a fost ilegală, teoretic, ar trebui ca toate actele emise de funcţionarul de fapt să fie lovite de nulitate. În jurisprudenţa franceză, această problemă a fost soluţionată nuanţat. Astfel, s-a arătat că, dacă învestirea unui funcţionar a fost *plauzibilă*, în sensul că publicul şi autorităţile au crezut că funcţionarul era legal numit, deci terţii erau de bună-credinţă, *actele făcute de funcţionarul de fapt trebuie considerate valabile*, întrucât interesează drepturi private importante, iar prin anularea actelor s-ar aduce atingere siguranţei terţilor şi creditului public[1]. Dacă învestirea unui funcţionar *nu era plauzibilă*, persoana se socotea un *uzurpator*, iar actele acesteia inexistente.

Practica judiciară şi administrativă română au făcut şi ele distincţie între situaţia uzurpatorului „care cu de la sine putere şi în mod vădit exercită atribuţii cu care nu a fost învestit şi situaţia funcţionarului neregulat învestit şi care exercită atribuţii specifice unei funcţii în mod public"[2]. În literatura de specialitate s-a arătat că în situaţia uzurpatorului nu există nicio aparenţă de legalitate a învestirii şi, ca urmare, actele sale sunt inexistente, în schimb, învestirea unui funcţionar fără respectarea condiţiilor de legalitate are aparenţă de legalitate[3]. În acest ultim caz, funcţionarul exercită atribuţii în mod public, aşa că trebuie admis că actele pe care le emite produc efecte juridice limitate în favoarea terţilor de bună-credinţă. Astfel, terţele persoane vizate printr-un act administrativ nu aveau posibilitatea să cunoască faptul că funcţionarul public emitent al acelui act nu depusese jurământul. De exemplu, oficierea unei căsătorii de către o persoană care în mod obişnuit efectua această activitate şi în locul cunoscut de cetăţeni trebuie socotită producătoare de efecte juridice[4], pentru că cei în cauză nu aveau de unde să ştie că, în realitate, acea persoană nu avea nicio calitate legală oficială.

---

[1] A se vedea *G. Jéze*, Les principes généraux de droit administratif, Paris, 1930, p. 285 şi urm., citat de *P. Negulescu*, op. cit., p. 573.

[2] A se vedea *I. Iovănaş*, op. cit., p. 177.

[3] *Ibidem*.

[4] A se vedea *V.I. Prisăcaru*, op. cit., p. 149.

§8. Categoria înalţilor funcţionari publici

548. Mai întâi trebuie subliniat că, prin modificările aduse de Legea nr. 251/2006, toate aspectele ce privesc categoria înalţilor funcţionari publici sunt reglementate într-un singur capitol, ceea ce reprezintă un aspect pozitiv, mai ales din punct de vedere al sistematizării dispoziţiilor legale cu acest obiect.

Înalţii funcţionari publici realizează managementul de nivel superior în administraţia publică centrală şi în autorităţile administrative autonome.

549. Condiţiile[1] **pe care o persoană trebuie să le îndeplinească în mod cumulativ** pentru a putea exercita o funcţie publică corespunzătoare *categoriei înalţilor funcţionari publici* sunt următoarele:

a) condiţiile generale prevăzute la art. 54 cerute oricărei persoane pentru ocuparea unei funcţii publice;

b) studii universitare de licenţă, absolvite cu diplomă, respectiv studii superioare de lungă durată, absolvite cu diplomă de licenţă sau echivalentă;

c) cel puţin 5 ani vechime în specialitatea studiilor necesare exercitării funcţiei respective;

d) absolvirea programelor de formare specializată pentru ocuparea unei funcţii publice corespunzătoare categoriei înalţilor funcţionari publici ori exercitarea unui mandat complet de parlamentar;

e) promovarea concursului naţional pentru intrarea în categoria înalţilor funcţionari publici[2].

550. Intrarea în categoria înalţilor funcţionari publici se face prin *concurs naţional*. Recrutarea se face de o *comisie permanentă*[3], independentă, formată din 7 membri, numiţi prin decizie a primului-ministru. Membrii comisiei au mandate fixe de 10 ani şi jumătate[4] şi sunt numiţi prin rotaţie. Persoanele care au promovat

---

[1] Articolul 16 alin. (2) din Legea nr. 188/1999, republicată.

[2] Pentru ocuparea funcţiilor publice de secretar general al Guvernului şi secretar general adjunct al acestuia, secretar general şi secretar general adjunct din ministere şi alte organe ale administraţiei publice centrale, se pot stabili condiţii sau proceduri specifice, în condiţiile legii.

[3] Structura, criteriile de desemnare a membrilor, atribuţiile şi modul de organizare şi funcţionare a comisiei se stabilesc prin hotărâre a Guvernului, la propunerea Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici. În doctrină s-a arătat, judicios, că ar trebui ca această comisie pentru numirea înalţilor funcţionari publici să nu fie complet dependentă de voinţa reprezentanţilor Guvernului (*R. Carp*, Strategii şi propuneri de reformă a administraţiei publice în perspectiva integrării europene, în R.D.Pb. nr. 2/2006, p. 108; *V. Vedinaş*, op. cit., 2007, p. 442).

[4] După cum s-a observat, este cel mai lung mandat prevăzut de sistemul românesc, fiind dificil de înţeles raţiunile ce au determinat o asemenea soluţie (*V. Vedinaş*, Consideraţii asupra Proiectului de lege pentru modificarea şi completarea Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcţionarilor publici, p. 430).

concursul naţional pot fi numite[1] în funcţiile corespunzătoare categoriei înalţilor funcţionari publici.

551. Numirea, modificarea, suspendarea, încetarea raporturilor de serviciu, precum şi sancţionarea disciplinară a înalţilor funcţionari publici se fac, în condiţiile legii, de către[2]:

a) *Guvern*, pentru funcţiile publice de prefect, subprefect;

b) *primul-ministru*, pentru funcţiile publice de secretar general şi secretar general adjunct din ministere şi alte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale şi pentru cea de inspector guvernamental.

Pentru prima dată, se precizează că la eliberarea din funcţia publică înalţii funcţionari publici au dreptul la compensaţii materiale, stabilite potrivit legii privind sistemul unitar de salarizare a funcţionarilor publici.

552. Elemente cu caracter de noutate întâlnim şi referitor la *evaluarea înalţilor funcţionari publici.* Astfel, pe lângă *evaluarea anuală* a performanţelor profesionale individuale ale înalţilor funcţionari publici, s-a mai introdus o modalitate de evaluare a acestora, numită *evaluare generală*, care se face o dată la 2 ani, în scopul confirmării cunoştinţelor profesionale, aptitudinilor şi abilităţilor necesare exercitării funcţiei publice. Ambele evaluări se fac de către o *comisie de evaluare*, ai cărei membri sunt numiţi prin decizie a primului-ministru, la propunerea ministrului administraţiei şi internelor.

În final, mai trebuie menţionată *obligaţia* înalţilor funcţionari publici *de a urma anual cursuri de perfecţionare profesională*, în condiţiile legii.

§9. Managementul funcţiilor publice şi al funcţionarilor publici

I. Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici

553. Potrivit art. 21 alin. (1) din Legea nr. 188/1999, republicată, pentru crearea şi dezvoltarea unui *corp de funcţionari publici profesionist, stabil şi imparţial*, a fost înfiinţată *Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici*[3], organ de specialitate al administraţiei publice centrale, cu personalitate juridică, în subordinea Ministerului Administraţiei şi Internelor, finanţată de la bugetul de stat.

---

[1] Considerăm că expresia „pot fi numite" nu este destul de clară, ea ar trebui înlocuită cu sintagma „vor fi numite".

[2] A se vedea art. 19 alin. (1) şi (2) din Legea nr. 188/1999, republicată, modificat prin O.U. G. nr. 3/2009.

[3] Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici funcţionează în subordinea Ministerului Administraţiei şi Internelor, conform O.U.G. nr. 24/2007 privind stabilirea unor măsuri de reorganizare în cadrul administraţiei publice centrale. În concret, activitatea Agenţiei este reglementată de prevederile H.G. nr. 1000/2006.

Agenția Națională a Funcționarilor Publici *este condusă de un președinte*, cu rang de secretar de stat, numit de către primul-ministru, la propunerea ministrului administrației și internelor. În exercitarea atribuțiilor care îi revin, *președintele* Agenției Naționale a Funcționarilor Publici *emite ordine cu caracter normativ și individual*. Prin menținerea dreptului de a emite și ordine cu caracter normativ, președintele se bucură, în continuare de o poziție mai puternică în conducerea Agenției, inițial, acesta putea emite numai ordine cu caracter individual.

Președintele Agenției este ajutat de un *vicepreședinte*, numit și el prin decizie a primului-ministru, la propunerea ministrului administrației și internelor. Pe lângă președintele Agenției se organizează și funcționează *Colegiul* acesteia, ca organ consultativ. *Secretarul general* al Agenției Naționale a Funcționarilor Publici este *înalt funcționar public*, numit în condițiile legii.

554. Atribuțiile Agenției Naționale a Funcționarilor Publici sunt numeroase, fiind stabilite în art. 22 alin. (1) din lege. Dintre acestea menționăm:

– elaborează politicile și strategiile privind managementul funcției publice și al funcționarilor publici;

– elaborează și avizează proiecte de acte normative privind funcția publică și funcționarii publici;

– monitorizează și controlează modul de aplicare a legislației privind funcția publică și funcționarii publici în cadrul autorităților și instituțiilor publice;

– elaborează reglementări comune, aplicabile tuturor autorităților și instituțiilor publice, privind funcțiile publice, precum și instrucțiuni privind aplicarea unitară a legislației în domeniul funcției publice și al funcționarilor publici;

– elaborează proiectul legii privind stabilirea sistemului unitar de salarizare pentru funcționarii publici;

– stabilește criteriile pentru evaluarea activității funcționarilor publici;

– realizează recrutarea și promovarea pentru funcțiile publice pentru care organizează concurs, monitorizează recrutarea și promovarea pentru celelalte funcții publice, în condițiile prezentei legi;

– elaborează anual, cu consultarea autorităților și instituțiilor publice, Planul de ocupare a funcțiilor publice, pe care îl supune spre aprobare Guvernului;

– constată contravenții și aplică sancțiuni, în condițiile legii, etc.

Pe lângă atribuțiile expres enumerate, Agenția îndeplinește și orice alte atribuții stabilite de lege[1].

Textele cuprinse în art. 22 alin. (3)-(5) din Legea nr. 188/1999[2], republicată, au ca obiect *controlul de tutelă administrativă* exercitat de Agenția Națională a Funcționarilor Publici. Astfel, Agenția Națională a Funcționarilor Publici are

---

[1] Articolul 22 alin. (2) din Legea nr. 188/1999, republicată.

[2] Înainte de a doua republicare a Legii nr. 188/1999, într-o altă ediție a cursului nostru, am examinat aceste texte, prilej cu care am subliniat și caracterul de noutate al conținutului acestora (*R.N. Petrescu*, Drept administrativ, 2004, p. 454-455).

legitimare procesuală activă şi poate sesiza instanţa de contencios administrativ competentă cu privire la:

– actele prin care autorităţile sau instituţiile publice încalcă legislaţia referitoare la funcţia publică şi funcţionarii publici, constatate ca urmare a activităţii proprii de control;

– refuzul autorităţilor şi instituţiilor publice de a aplica prevederile legale în domeniul funcţiei publice şi al funcţionarilor publici.

Actul atacat este suspendat de drept, după cum se precizează în alin. (4) al art. 22.

Dat fiind că ne-am ocupat deja de conţinutul acestor alineate cu prilejul examinării calităţii de reclamant în contenciosul administrativ pe care o poate avea Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici, nu mai revenim asupra lor.

Ne oprim doar asupra art. 22 alin. (5), care stipulează că *preşedintele Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici poate sesiza şi prefectul* în legătură cu actele ilegale emise de autorităţile sau instituţiile publice locale. Norma are un caracter permisiv, aşa încât rămâne la latitudinea preşedintelui Agenţiei de a sesiza sau nu prefectul. Având în vedere că prefectul exercită controlul de legalitate numai asupra actelor adoptate sau emise de către *autorităţile autonome ale administraţiei publice locale*, considerăm că *sesizarea* preşedintelui Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici *are doar un caracter informativ.*

Examinarea atribuţiilor conferite Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici relevă accentuarea rolului său centralizator în domeniul funcţiei publice şi al funcţionarilor publici. Ne întrebăm dacă nu cumva unele dintre prerogativele Agenţiei nu sunt prea mari, de natură a le diminua, în mod direct, pe cele ale conducătorilor autorităţilor şi instituţiilor publice din administraţia publică centrală şi locală în acest domeniu.

555. Planul de ocupare a funcţiilor publice[1] se elaborează *anual*, cu consultarea sindicatelor reprezentative ale funcţionarilor publici, în mod diferenţiat, de către *Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici*, pe baza propunerilor ordonatorilor principali de credite, pentru autorităţile şi instituţiile publice din administraţia publică centrală, respectiv de *primar* sau, după caz, de către *preşedintele consiliului judeţean*, prin aparatul de specialitate, pentru autorităţile şi instituţiile publice din administraţia publică locală.

În prima situaţie, planul de ocupare a funcţiilor publice[2] se aprobă prin hotărâre a Guvernului, iar în a doua situaţie, planul de ocupare a funcţiilor publice se aprobă prin hotărâre a consiliului local, respectiv a consiliului judeţean.

O prevedere nouă, introdusă prin Legea nr. 251/2006, se referă la faptul că proiectul planului de ocupare a funcţiilor publice pentru autorităţile şi instituţiile

[1] Articolul 23 din Legea nr. 188/1999, republicată.

[2] Potrivit art. 23 alin. (3) din Legea nr. 188/1999, republicată, planul de ocupare a funcţiilor publice se întocmeşte centralizat, pe fiecare ordonator principal de credite şi pe fiecare instituţie din subordinea acesteia sau finanţată prin bugetul său.

publice din administraţia publică locală se transmite Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici cu 45 de zile înainte de data aprobării. Dacă se constată neregularităţi în structura acestuia, autorităţile sau instituţiile publice au obligaţia de a modifica proiectul respectiv, pe baza observaţiilor Agenţiei Naţionale Funcţionarilor Publici, în conformitate cu prevederile legale.

Planul de ocupare a funcţiilor publice stabileşte:

– numărul maxim al funcţiilor publice rezervate promovării funcţionarilor;.

– numărul maxim al funcţiilor publice care vor fi rezervate în scopul promovării rapide;

– numărul maxim al funcţiilor publice care vor fi ocupate prin recrutare;

– numărul maxim al funcţiilor publice care vor fi înfiinţate;

– numărul maxim al funcţiilor publice care vor fi supuse reorganizării;

– numărul maxim de funcţii publice pe fiecare clasă, categorie şi pe grade profesionale;

– numărul maxim al funcţiilor publice de conducere şi al funcţiilor publice corespunzătoare categoriei înalţilor funcţionari publici.

Gestiunea curentă a resurselor umane şi a funcţiilor publice este organizată şi realizată în cadrul fiecărei autorităţi şi instituţii publice, de către un *compartiment specializat,* care *colaborează direct* cu Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici, dispoziţie pe care o interpretăm ca o aplicare practică a descentralizării la nivelul fiecărei autorităţi şi instituţii publice.

II. Evidenţa funcţiilor publice şi a funcţionarilor publici

556. Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici administrează evidenţa naţională a funcţiilor publice şi a funcţionarilor publici, pe baza datelor transmise de autorităţile şi instituţiile publice[1].

Evidenţa funcţiilor publice şi a funcţionarilor publici se ţine în cadrul fiecărei autorităţi sau instituţii publice potrivit formatului stabilit de către Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici. Autorităţile şi instituţiile publice *au obligaţia de a transmite* Agenţiei *informaţiile* cuprinse în evidenţa funcţiilor publice şi a funcţionarilor publici din cadrul acestora.

557. Dosarul profesional pentru fiecare funcţionar public se întocmeşte de către autorităţile şi instituţiile publice, în scopul asigurării gestionării eficiente a resurselor umane, precum şi pentru urmărirea carierei funcţionarului public.

Formatul standard al evidenţei funcţiilor publice şi a funcţionarilor publici, precum şi *conţinutul dosarului profesional*[2] se stabilesc prin hotărâre a Guvernului, la propunerea Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici.

---

[1] Articolul 25 alin. (1) din Legea nr. 188/1999, republicată.

[2] Articolul 25 alin. (4) din Legea nr. 188/1999, republicată.

558. Se prevede expres răspunderea autorităţilor şi instituţiilor publice faţă de întocmirea şi actualizarea dosarelor profesionale ale funcţionarilor publici şi de asigurarea păstrării acestora în condiţii de siguranţă[1].

În cazurile de transfer sau de încetare a raporturilor de serviciu, autoritatea sau instituţia publică păstrează o copie a dosarului profesional şi *înmânează originalul funcţionarului public*, pe bază de semnătură.

Totodată, *autorităţile şi instituţiile publice au obligaţia de a comunica* Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor publici, în termen de 10 zile lucrătoare, *orice modificare* intervenită în situaţia funcţionarilor publici.

Persoanele care au acces la datele cuprinse în evidenţa naţională a funcţiilor publice şi funcţionarilor publici, precum şi la dosarul profesional al funcţionarului public au obligaţia de a păstra *confidenţialitatea datelor cu caracter personal*, în condiţiile legii.

La solicitarea funcţionarului public, autoritatea sau instituţia publică *este obligată să elibereze un document care să ateste activitatea desfăşurată de acesta, vechimea în muncă, în specialitate şi în funcţia publică.*

§10. Drepturile şi îndatoririle funcţionarilor publici

559. Supunerea funcţionarilor publici unui regim de drepturi şi obligaţii specifice, după cum se subliniază în doctrină, distinge funcţionarii, în sens strict, de alte categorii de agenţi publici (contractuali şi alţii)[2]. De asemenea, drepturile şi obligaţiile funcţionarilor publici reprezintă suportul legal al autorităţii şi prestigiului de care aceştia se bucură în îndeplinirea funcţiilor publice[3].

I. Drepturile funcţionarilor publici

560. Statul trebuie să asigure funcţionarilor publici anumite drepturi care să-i determine să fie cât mai ataşaţi şi devotaţi serviciului public.

În literatura noastră de specialitate din perioada interbelică s-a subliniat că drepturile funcţionarilor publici sunt drepturi obiective, ca şi întreaga lor situaţie juridică. Aceste drepturi sunt determinate de stat pe cale generală, impersonală şi unilaterală pentru toţi funcţionarii publici[4].

În cele ce urmează, ne vom opri asupra drepturilor funcţionarilor publici[5] în ordinea prevăzută de Legea nr. 188/1999, republicată.

---

[1] Articolul 26 alin. (1) din Legea nr. 188/1999, republicată.

[2] A se vedea *D. Apostol Tofan*, Instituţii administrative europene, 2006, p. 177.

[3] *Idem.*, p. 178.

[4] A se vedea *E.D. Tarangul*, op. cit., p. 304.

[5] Cu privire la drepturile funcţionarilor publici, a se vedea *L. Giurgiu, A. Segărceanu, C.G. Zaharie*, Drept administrativ, Ed. Sylvi, Bucureşti, 2002, p. 128 şi urm.

561. Dreptul la opinie al funcţionarilor publici este garantat. Este primul drept al funcţionarilor publici prevăzut în art. 27 alin. (1) din Legea nr. 188/1999, care dă expresie articolelor Legii fundamentale referitoare la libertatea de conştiinţă şi libertatea de exprimare.

Conform art. 29 alin. (1) din Constituţie, libertatea gândirii şi a opiniilor nu pot fi îngrădite sub nicio formă, iar potrivit art. 30 alin. (1) din Constituţie, libertatea de exprimare a gândurilor, opiniilor sau a credinţelor este inviolabilă.

Este interzisă orice discriminare[1] între funcţionarii publici pe criterii politice, pe apartenenţă sindicală, convingeri religioase, etnice, sex, orientare sexuală, stare materială, origine socială sau de orice altă asemenea natură.

Mai trebuie menţionat că, în special în literatura franceză, se face distincţie între situaţia funcţionarului *în timpul serviciului* şi *în afara serviciului* referitor la exteriorizarea opiniilor, la libertatea de expresie[2].

562. Dreptul funcţionarului public de a fi informat cu privire la deciziile care se iau în aplicarea statutului şi care îl vizează în mod direct. Menţionăm că este o dispoziţie introdusă prin Legea modificatoare nr. 161/2003, binevenită, prin care se urmăreşte ca fiecare funcţionar public să cunoască hotărârile luate pe baza Legii nr. 188/1999, republicată, care îl privesc în mod direct.

563. Dreptul de asociere sindicală este garantat funcţionarilor publici[3]. Consacrarea dreptului de asociere sindicală a funcţionarilor publici este o aplicare a art. 40 din Legea fundamentală a României, potrivit căruia „Cetăţenii se pot asocia liberi în partide politice, în sindicate, în patronate şi în alte forme de asociere".

Dreptul de asociere sindicală al funcţionarilor urmează dreptul comun în materie, care este Legea nr. 54/2003 cu privire la sindicate[4].

Funcţionarii publici pot, în mod liber, să *înfiinţeze organizaţii sindicale, să adere* la ele şi *să exercite orice mandat* în cadrul acestora. Desigur, activitatea sindicală este limitată de *caracterul profesional* al sindicalismului, fiind ilicit ceea ce se cheamă „sindicalismul politic".

În situaţia în care înalţii funcţionari publici sau funcţionarii publici care au calitatea de ordonatori de credite sunt aleşi în *organele de conducere ale organizaţiilor sindicale*, aceştia au obligaţia ca, în termen de 15 zile de la alegerea în organele de conducere ale organizaţiilor sindicale să opteze pentru una din cele două funcţii. În cazul în care funcţionarul public optează pentru desfăşurarea

---

[1] A se vedea O.G. nr. 137/2000 privind prevenirea şi sancţionarea tuturor formelor de discriminare (M. Of. nr. 431 din 2 septembrie 2000), aprobată, cu modificări, prin Legea nr. 48/2000 (M. Of. nr. 69 din 31 ianuarie 2002).

[2] A se vedea *A. de Laubadère, J.-Cl. Venezia, Y. Gaudemet*, op. cit., vol. II, p. 134-136. A se vedea şi *V. Vedinaş*, Legea nr. 188 din 8 decembrie 1999 privind Statutul funcţionarilor publici, 2000, p. 6.

[3] Articolul 29 alin. (1) din Legea nr. 188/1999, republicată.

[4] M. Of. nr. 73 din 5 februarie 2003.

activităţii în funcţia de conducere în organizaţiile sindicale, *raporturile de serviciu se suspendă* pe o perioadă egală cu cea a mandatului în funcţia de conducere în organizaţia sindicală[1].

Funcţionarii publici se pot asocia în *organizaţii profesionale sau în alte organizaţii* având ca scop protejarea intereselor profesionale. Spre deosebire de sindicate, organizaţiile profesionale nu pot desemna reprezentanţi ai funcţionarilor publici în comisiile paritare.

564. Funcţionarilor publici le este recunoscut dreptul la grevă, în condiţiile legii. Textul art. 30 face trimitere la *legea* care reglementează dreptul la grevă, aceasta fiind, în prezent, Legea nr. 168/1998 cu privire la soluţionarea conflictelor de muncă[2].

Prin Legea nr. 251/2006 s-a abrogat textul „cu respectarea principiului continuităţii şi celerităţii serviciului public", introdus prin Legea nr. 161/2003 în textul prin care se recunoştea dreptul la grevă al funcţionarilor publici.

Ne întrebăm dacă aceasta este soluţia cea mai potrivită sau, dimpotrivă, dacă era oportun să fi fost menţinută sintagma „cu respectarea principiului continuităţii serviciului public", dar cu unele precizări suplimentare, aşa cum s-a sugerat în doctrină[3], referitoare chiar la motivele, cazurile în care este admisibilă greva funcţionarilor publici şi condiţiile ce trebuie respectate de organizatorii şi conducătorii acestor greve, spre a se putea respecta continuitatea serviciului public. *Continuitatea* reprezintă trăsătura de bază a serviciului public, de aceea, greva funcţionarilor publici ar trebui să nu aducă atingere acestei dimensiuni a serviciului public.

În această ordine de idei, mai trebuie menţionat că, încă înainte de adoptarea Legii nr. 161/2003, într-o opinie, la care ne-am raliat, se susţinea că particularităţile grevei funcţionarilor publici faţă de greva salariaţilor ar trebui să se regăsească fie într-o reglementare separată, fie să fie cuprinsă în reglementarea de drept comun[4].

Potrivit alin. (2) al art. 30 din Legea nr. 188/1999, funcţionarii publici care se află în grevă *nu beneficiază de salariu şi alte drepturi salariale pe durata grevei.*

---

[1] Articolul 29 alin. (3) din Legea nr. 188/1999, republicată, modificat prin O.U.G. nr. 125/2008 (M. Of. nr. 694 din 13 octombrie 2008). Funcţionarii publici, alţii decât cei prevăzuţi la alin. (3), pot deţine simultan funcţia publică şi funcţia în organele de conducere ale organizaţiilor sindicale, cu obligaţia respectării regimului incompatibilităţilor şi al conflictelor de interese care le este aplicabil [art. 28 alin. (3[1]) din Legea nr. 188/1999, republicată, introdus prin O.U.G. nr. 125/2008].

[2] M. Of. nr. 582 din 29 noiembrie 1999. A se vedea şi *I.Tr. Ştefănescu*, Conflictele de muncă, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2000.

[3] În acest sens, a se vedea: *Ş. Beligrădeanu*, Legislaţia muncii comentată, vol. XLVIII – 2/2003, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2003, p. 63-64, citat de *V. Vedinaş*, Consideraţii referitoare la modificările şi completările aduse Statutului funcţionarilor publici prin Legea nr. 161/2003, p. 88, nota 23; *V. Vedinaş*, op. cit., p. 88-89.

[4] A se vedea: *V. Vedinaş*, op. cit., p. 72; *R.N. Petrescu*, Drept administrativ, 2001, p. 431.

Elemente de drept comparat. Dacă în unele state, cum sunt Belgia, Danemarca, Germania sau Portugalia, dreptul la grevă nu este recunoscut funcţionarilor, în schimb, în alte ţări, de exemplu, Grecia, Spania, Franţa, Italia, Luxemburg, acest drept este recunoscut[1]. Experienţa Franţei şi Italiei ne arată că amploarea utilizării dreptului la grevă şi efectele asupra principiului continuităţii serviciului public depind adesea mai puţin de reglementarea dreptului la grevă, cât de raportul de forţe la un moment dat, precum şi de cultura socială a ţării[2].

565. Dreptul la salariu al funcţionarilor publici. Pentru activitatea desfăşurată, funcţionarii publici au dreptul la un *salariu compus din*: salariul de bază; sporul pentru vechime în muncă; suplimentul postului; suplimentul corespunzător treptei de salarizare[3].

Funcţionarii publici beneficiază de *prime* şi alte drepturi salariale, în condiţiile legii. Salarizarea[4] funcţionarilor publici se face în conformitate cu prevederile legii privind stabilirea sistemului unitar de salarizare pentru funcţionarii publici, dar, până în prezent, o asemenea lege nu a fost adoptată.

În legătură cu salariul, este relevantă sublinierea întâlnită în doctrina franceză, în sensul că acesta constituie *un element al situaţiei legale şi reglementare a funcţionarului public*, care-i permite „să ţină rangul social corespunzător funcţiei".

566. Funcţionarii publici primesc gratuit uniformă, pe care, potrivit legii, sunt obligaţi să o poarte în timpul serviciului.

567. Durata normală a timpului de lucru pentru funcţionarii publici este, de regulă[5], de 8 ore pe zi şi de 40 de ore pe săptămână. Potrivit art. 33 alin. (2) din legea republicată, pentru orele lucrate din dispoziţia conducătorului autorităţii sau instituţiei publice peste durata normală a timpului de lucru sau în zilele de sărbători legale ori declarate zile nelucrătoare, *funcţionarii publici de execuţie* au dreptul la recuperare sau la plata majorată cu un spor de 100% din salariul de bază. Numărul orelor plătite cu sporul de 100% nu poate depăşi 360 într-un an.

După cum se observă, singura categorie care beneficiază de drepturile menţionate este cea a funcţionarilor publici de execuţie, ceea ce este explicabil, dat fiind că funcţionarii publici de conducere şi înalţii funcţionari publici au atribuţii

---

[1] A se vedea *J. Ziller*, op. cit., p. 428.

[2] *Idem*, p. 428-429.

[3] Salariul stabilit în acest fel, ca urmare a modificării legii prin Legea nr. 161/2003, s-a aplicat de la 1 ianuarie 2004.

[4] Pentru critici cu privire la salarizarea funcţionarilor publici, a se vedea *R. Carp*, Strategii şi propuneri de reformă a administraţiei publice în perspectiva integrării europene, în R.D.Pb. nr. 2/2006, p. 107.

[5] Observăm introducerea în text, prin Legea nr. 251/2007, a termenului „de regulă", ceea ce înseamnă că sunt permise şi excepţii.

specifice în asigurarea bunei funcționări a autorității sau instituției publice, inclusiv un salariu mai mare[1].

În ce privește *funcționarul comunitar*, s-a constatat că durata săptămânală de lucru este de *42 de ore*, față de 40 de ore, cum este prevăzută în cele mai multe legislații naționale[2].

568. Funcționarii publici pot fi aleși sau numiți într-o funcție de demnitate publică, în condițiile legii[3]. Înalții funcționari publici și funcționarii publici de conducere pot fi numiți în funcții de demnitate publică *numai după încetarea*, în condițiile legii, a *raporturilor de serviciu*. De asemenea, înalții funcționari publici și funcționarii publici de conducere pot candida pentru funcții de demnitate publică numai după *încetarea*, în condițiile legii, a *raporturilor de serviciu*.

Unul dintre *drepturile funcționarilor europeni* este acela de *a candida la funcțiile elective*, iar dacă au fost aleși într-o asemenea funcție, fie îndeplinesc prin cumul atât funcția publică, cât și pe cea electivă, fie vor fi considerați în concediu pe durata mandatului electiv[4].

569. Funcționarii publici au dreptul, în condițiile legii, la concediu de odihnă, la concedii medicale și la alte concedii. Sunt consacrate trei tipuri de concedii pe care autoritatea sau instituția publică trebuie să le acorde funcționarului public[5].

În situația concediului de odihnă, funcționarul public are dreptul, pe lângă indemnizația de concediu, *la o primă*. Aceasta din urmă este egală cu salariul de bază din luna anterioară plecării în concediu, care se impozitează separat[6].

Legiuitorul instituie un puternic mijloc de protecție pentru funcționarul public care beneficiază de concediu de boală, concediu de maternitate și concediu pentru creșterea și îngrijirea copiilor, și anume *raporturile de serviciu nu pot înceta și nu pot fi modificate decât din inițiativa funcționarului public în cauză*.

Statutul actual al *funcționarilor publici europeni* reglementează dreptul funcționarilor comunitari la concediul anual de odihnă; totodată, sunt reglementate concediile speciale, concediul de maternitate, concediul de boală și zilele de sărbătoare[7].

---

[1] A se vedea *V. Vedinaș*, op. cit., p. 72.

[2] A se vedea *C. Călinoiu, V. Vedinaș*, Teoria funcției publice comunitare, Ed. Lumina Lex, București, 1999, p. 153.

[3] Articolul 34 alin. (1) din Legea nr. 188/1999, republicată.

[4] În acest sens, a se vedea *C. Călinoiu, V. Vedinaș*, op. cit., p. 63-64.

[5] Articolul 35 alin. (1) din Legea nr. 188/1999, republicată.

[6] Până la data de 31 decembrie 2006, prevederile referitoare la acordarea primelor cu ocazia plecării în concediul de odihnă au fost suspendate succesiv prin legile bugetare anuale, precum și prin actele normative anuale de salarizare a funcționarilor publici.

[7] Cu privire la aceste probleme, a se vedea *C. Călinoiu, V. Vedinaș*, op. cit., p. 160 și urm.

570. Articolul 37 din lege stabileşte dreptul funcţionarilor publici de a beneficia de condiţii normale de muncă şi igienă, de natură să le ocrotească sănătatea şi integritatea fizică şi psihică, consacrând obligaţia autorităţilor şi instituţiilor publice de a asigura aceste condiţii.

571. Funcţionarii publici beneficiază de asistenţă medicală, proteze şi medicamente, în condiţiile legii. După cum se ştie, *dreptul la ocrotirea sănătăţii este garantat* prin art. 34 alin. (1) din Constituţia României, iar potrivit alin. (2) al aceluiaşi articol, statul este obligat să ia măsuri pentru asigurarea igienei şi a sănătăţii publice.

Trimiterea la condiţiile legii înseamnă aplicarea legilor-cadru, de drept comun, în măsura în care nu există o reglementare specială pentru funcţionarii publici.

572. Funcţionarii publici beneficiază de pensii, precum şi de celelalte drepturi de asigurări sociale de stat, potrivit legii[1]. Pensia reprezintă remuneraţia cuvenită funcţionarului public la încetarea atribuţiilor, ca urmare a retragerii sale din activitate.

Legea aplicabilă şi funcţionarilor publici este Legea nr. 19/2000 privind sistemul public de pensii şi alte drepturi de asigurări sociale[2].

573. În caz de deces al funcţionarului public, membrii familiei care au, potrivit legii, dreptul la pensie de urmaş primesc pe o perioadă de 3 luni echivalentul salariului de bază din ultima lună de activitate a funcţionarului public decedat[3]. În cazul în care decizia pentru pensia de urmaş nu a fost emisă din vina autorităţii sau instituţiei publice în termen de 3 luni de la data decesului, aceasta va achita în continuare drepturile sus-menţionate, până la emiterea deciziei pentru pensia de urmaş.

Pensia de urmaş al funcţionarilor publici este reglementată tot în Legea nr. 19/2000 privind sistemul public de pensii şi alte drepturi de asigurări sociale.

În ce priveşte *funcţionarii comunitari*, este consacrat în Statut dreptul la pensie, pensionarea intervenind pentru limită de vârstă, respectiv la cerere[4].

574. Funcţionarii publici beneficiază în exercitarea atribuţiilor lor de protecţia legii[5]. Autoritatea sau instituţia publică este obligată să asigure protecţia funcţionarului public împotriva ameninţărilor, violenţelor, faptelor de ultraj cărora le-ar putea fi victimă în exercitarea funcţiei publice sau în legătură cu aceasta. Pentru garantarea acestui drept, autoritatea sau instituţia publică va solicita sprijinul organelor abilitate potrivit legii.

---

[1] Articolul 39 din Legea nr. 188/1999, republicată.
[2] M. Of. nr. 140 din 1 aprilie 2000.
[3] Articolul 40 alin. (1) din Legea nr. 188/1999, republicată.
[4] A se vedea *C. Călinoiu, V. Vedinaş*, op. cit., p. 145-146.
[5] Articolul 41 din Legea nr. 188/1999, republicată.

Prin Legea nr. 251/2006 a mai fost introdus un alineat la art. 41, și anume măsurile speciale de protecție pentru funcționarii publici cu atribuții de control și inspecție, executare silită a creanțelor bugetare, precum și pentru alte categorii de funcționari publici care desfășoară activități cu grad ridicat de risc profesional *se stabilesc prin acte normative*, la propunerea Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, sau *de către autorități și instituții publice*, cu avizul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici. Prin conținutul său, noul text are ca obiectiv realizarea unei protecții reale și eficiente pentru acei funcționari publici ce îndeplinesc atribuții care implică un *anumit risc profesional* sau activități *cu grad ridicat de risc profesional*.

575. Funcționarul public are dreptul la despăgubiri în situația în care acesta a suferit, din culpa autorității sau a instituției publice, un prejudiciu material în timpul îndeplinirii atribuțiilor de serviciu.

Textul art. 42 este formulat sub forma *obligației* ce îi revine autorității sau instituției publice de a despăgubi funcționarul public care a suferit un prejudiciu material în condițiile menționate.

II. Îndatoririle funcționarilor publici sunt precizate, în mod firesc, în secțiunea imediat următoare celei care stabilește drepturile acestora.

576. În articolul 43 alin. (1) sunt reglementate, de fapt, *două obligații*, și anume:

– funcționarii publici au obligația *să își îndeplinească îndatoririle de serviciu cu profesionalism, imparțialitate și în conformitate cu legea*;

– funcționarii publici au obligația *să se abțină de la orice faptă care ar putea aduce prejudicii persoanelor fizice sau juridice ori prestigiului corpului funcționarilor publici.*

577. Conform art. 43 alin. (2), *funcționarii publici de conducere sunt obligați să sprijine propunerile și inițiativele motivate ale personalului din subordine*, în vederea îmbunătățirii activității autorității sau instituției publice în care își desfășoară activitatea, precum și a calității serviciilor publice oferite cetățenilor. Trebuie remarcat că această îndatorire, introdusă prin Legea nr. 161/2003, se referă exclusiv la *funcționarii publici de conducere*, în concret este o *obligație de sprijin* a unor propuneri și inițiative *motivate* provenind de la personalul din subordine, care trebuie să aibă obiective precise, și anume îmbunătățirea activității autorității sau instituției publice, precum și a calității serviciilor publice oferite cetățenilor.

578. Funcţionarii publici au îndatorirea de a respecta normele de conduită profesională şi civică prevăzute de lege[1]. Această obligaţie, poate mai mult ca altele, face parte din *deontologia funcţionarilor publici*, adică din acel ansamblu de norme referitoare la comportamentul profesional şi moral al funcţionarului public în îndeplinirea funcţiei publice, dar şi în afara serviciului[2].

579. Funcţionarilor publici le este interzis să ocupe funcţii de conducere în structurile sau organele de conducere, ales sau numite, ale partidelor politice, definite conform statutului acestora, ale organizaţiilor cărora le este aplicabil acelaşi regim juridic ca şi partidelor politice sau ale fundaţiilor ori asociaţiilor care funcţionează pe lângă partidele politice[3]. După cum se observă, *această obligaţie se referă la toţi funcţionarii publici*, indiferent de categoria din care fac parte.

Alineatul (2) al art. 44 priveşte *numai înalţii funcţionari publici*, acestora fiindu-le interzis să facă parte din partide politice, organizaţii cărora le este aplicabil acelaşi regim juridic ca şi partidelor politice sau din fundaţiile ori asociaţiile care funcţionează pe lângă partidele politice.

580. Funcţionarii publici au obligaţia ca, în exercitarea atribuţiilor ce le revin, să se abţină de la exprimarea sau manifestarea publică a convingerilor şi preferinţelor lor politice, să nu favorizeze vreun partid politic sau vreo organizaţie căreia îi este aplicabil acelaşi regim juridic ca şi partidelor politice[4]. În ce priveşte obligaţia de abţinere de la exprimarea sau manifestarea publică a convingerilor şi preferinţelor politice, într-o opinie se arată că acest articol trebuie interpretat conform legislaţiei şi doctrinei occidentale, unde există aşa-numita *„obligaţie de rezervă"*, care impune „o anumită reţinere a funcţionarului public în exprimarea opiniilor, în funcţie de loc şi de responsabilităţile specifice fiecărui funcţionar public"[5].

581. Funcţionarii publici răspund, potrivit legii, de îndeplinirea atribuţiilor ce le revin din funcţia publică pe care o deţin, precum şi a atribuţiilor ce le sunt delegate. Textul art. 45 alin. (1) instituie obligaţia funcţionarului public *de a se consacra funcţiei publice pe care o deţine*, cum este ea denumită în doctrina franceză[6].

---

[1] Articolul 43 alin. (3) din Legea nr. 188/1999, republicată. A se vedea şi *M. Orlov*, Drept administrativ, Ed. Epigraf, Chişinău, 2001, p. 86.

[2] A se vedea *I. Alexandru, I. Popescu-Slăniceanu, M. Cărăuşan, C.-I. Enescu, D. Dincă*, Drept administrativ, Ed. Economică, Bucureşti, 2003, p. 222.

[3] Articolul 44 alin. (1) din Legea nr. 188/1999, republicată.

[4] Articolul 44 alin. (3) din Legea nr. 188/1999, republicată.

[5] *V. Vedinaş*, op. cit., 2000, p. 85.

[6] A se vedea *A. de Laubadère, J.Cl. Venezia, Y. Gaudemet*, op. cit., p. 155.

582. Funcţionarul public este obligat să se conformeze dispoziţiilor primite de la superiorii ierarhici[1]. Obligaţia firească a funcţionarului public de a se conforma dispoziţiilor superiorilor ierarhici decurge din raporturile de subordonare. De regulă, dispoziţiile superiorului ierarhic se pot prezenta sub două forme: prescripţii cu caracter general, cuprinse în circulare sau instrucţiuni de serviciu şi ordine individuale scrise sau verbale[2]. În ambele cazuri, ele au un caracter obligatoriu pentru funcţionarul public subordonat.

Totuşi, obligaţia de executare a deciziilor superiorului de către funcţionarul public subordonat *are anumite limite*, în situaţia în care acesta apreciază deciziile ca ilegale. În acest sens, în alin. (3) al art. 45 se stipulează: *„Funcţionarul public are dreptul să refuze, în scris şi motivat, îndeplinirea dispoziţiilor primite de la superiorul ierarhic, dacă le consideră ilegale. Dacă cel care a emis dispoziţia o formulează în scris, funcţionarul public este obligat să o execute, cu excepţia cazului în care aceasta este vădit ilegală. Funcţionarul public are îndatorirea să aducă la cunoştinţa superiorului ierarhic al persoanei care a emis dispoziţia astfel de situaţii"*.

Din examinarea textului reiese că funcţionarul public *are dreptul să refuze* îndeplinirea dispoziţiilor primite de la superiorul ierarhic *dacă le consideră ilegale*, dar *numai în scris şi motivat*. Dacă cel care a emis dispoziţia o formulează în scris, *funcţionarul public este obligat să o execute*, cu excepţia cazului în care aceasta este *vădit ilegală*[3].

Din coroborarea celor două texte rezultă că dreptul funcţionarului public de a refuza, în scris şi motivat, îndeplinirea dispoziţiilor primite de la superiorul ierarhic, dacă le consideră ilegale, *priveşte numai pe cele date pe cale orală*.

Dacă superiorul ierarhic care a emis dispoziţia o formulează în formă scrisă, funcţionarul public inferior este obligat să o execute. Singurul motiv care-l absolvă de la executarea acestei obligaţii este *caracterul vădit ilegal* al dispoziţiei scrise de la superiorul ierarhic. Este o precizare necesară, introdusă prin Legea nr. 161/2003 şi menţinută prin Legea nr. 251/2006, dat fiind că textul iniţial nu admitea nicio derogare de la obligaţia funcţionarului public inferior de a îndeplini dispoziţiile superiorului ierarhic dacă erau formulate în scris.

Cea de-a doua obligaţie este cuprinsă în partea finală a textului, unde se prevede că *funcţionarul public are îndatorirea să aducă la cunoştinţă superiorului ierarhic al persoanei care a emis dispoziţia astfel de situaţii.*

---

[1] Articolul 45 alin. (2) din Legea nr. 188/1999, republicată. În doctrina franceză, obligaţia fiecărui funcţionar de a se supune instrucţiunilor superiorului său ierarhic se numeşte „obligaţia de supunere ierarhică" (*G. Dupuis, M.-J. Guédon, P. Chrétien*, op. cit., 1999, p. 347).

[2] *J.M. Auby, R. Ducos-Ader*, Droit administratif, Dalloz, Paris, 1970, p. 142.

[3] În Franţa, funcţionarul public nu trebuie să se supună unui ordin vădit ilegal şi de natură să compromită grav un interes public (*G. Dupuis, M.-J. Guédon, P. Chrétien*, op. cit., p. 155).

583. Funcţionarii publici au obligaţia să păstreze secretul de stat[1], secretul de serviciu, precum şi confidenţialitatea în legătură cu faptele, informaţiile sau documentele de care iau cunoştinţă în exercitarea funcţiei publice, în condiţiile legii, cu excepţia informaţiilor de interes public[2].

În doctrina franceză se face referire la *„obligaţia de discreţie profesională"*, care include îndatorirea de a respecta secretul profesional şi pe cea de discreţie profesională pentru toate faptele şi informaţiile despre care funcţionarul public ia cunoştinţă cu ocazia exercitării atribuţiilor sale.

584. Funcţionarilor publici le este interzis să solicite sau să accepte, direct sau indirect, pentru ei sau pentru alţii, în considerarea funcţiilor lor publice, daruri sau alte avantaje. Această îndatorire are ca scop asigurarea independenţei funcţionarilor publici, de aceea, în statele occidentale este prevăzută sub denumirea *„obligaţia de dezinteresare"*. Astfel, funcţionarului public îi este interzis să aibă în legătură cu serviciul său anumite beneficii de natură să-i compromită independenţa[3].

La numirea într-o funcţie publică, precum şi la încetarea raportului de serviciu, funcţionarii publici sunt obligaţi să prezinte, în condiţiile legii, conducătorului autorităţii sau instituţiei publice, *declaraţia de avere*[4]. Aceasta se actualizează anual, potrivit legii.

585. Funcţionarii publici au obligaţia de a rezolva în termenele stabilite de către superiorii ierarhici lucrările repartizate. Această obligaţie are legătură directă cu îndeplinirea funcţiei publice cu profesionalism şi cu relaţiile de subordonare între funcţionarii publici.

586. Funcţionarilor publici le este interzis să primească direct cereri a căror rezolvare intră în competenţa lor sau să discute direct cu petenţii, cu excepţia celor cărora le sunt stabilite asemenea atribuţii, precum şi să intervină pentru soluţionarea acestor cereri.

Textul conţine, de fapt, trei îndatoriri ale funcţionarului public, şi anume:

– îndatorirea de a nu primi direct cereri a căror rezolvare intră în competenţa lor;

---

[1] A se vedea Legea nr. 182/2002 privind informaţiile clasificate (M. Of. nr. 248 din 12 aprilie 2002).

[2] A se vedea Legea nr. 554/2001 privind liberul acces la informaţiile de interes public (M. Of. nr. 663 din 23 octombrie 2001) şi H.G. nr. 123/2002 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informaţiile de interes public (M. Of. nr. 248 din 12 aprilie 2002).

[3] A se vedea *A. de Laubadère, J.Cl. Venezia, Y. Gaudemet*, op. cit., p. 157.

[4] A se vedea Legea nr. 115/1996 privind declararea şi controlul averii demnitarilor, magistraţilor, funcţionarilor publici şi altor persoane cu funcţii de conducere (M. Of. nr. 236 din 28 octombrie 1996).

– îndatorirea de a nu discuta direct cu petenţii, cu excepţia funcţionarilor publici sus-menţionaţi;

– îndatorirea de a nu interveni pentru soluţionarea acestor cereri.

587. Funcţionarii publici au obligaţia să respecte întocmai regimul juridic al conflictului de interes şi al incompatibilităţilor, stabilite potrivit legii.

§11. Perfecţionarea profesională a funcţionarilor publici

588. O întreagă secţiune din Capitolul V al Legii nr. 188/1999, republicată, are ca titlu şi obiect perfecţionarea profesională[1] a funcţionarilor publici, ceea considerăm că este benefic pentru activitatea de serviciu a acestora, deoarece complexitatea problemelor legate de organizarea executării şi executarea în concret a legilor se poate realiza numai cu funcţionari publici care au o temeinică pregătire de specialitate.

Informatizarea şi specializarea tot mai accentuată a activităţii administraţiei publice implică recrutarea unor funcţionari bine pregătiţi profesional, la nivelul tehnicii de specialitate contemporane.

Necesitatea unei pregătiri profesionale specifice pentru funcţionarii care urmează să fie desemnaţi şi învestiţi în funcţii publice este subliniată de majoritatea autorilor de ştiinţa administraţiei din ţările europene[2]. Spre exemplu, în Franţa, pentru a putea fi funcţionar public, trebuie ca o persoană fizică să fie absolvent al unei şcoli administrative, iar pentru ocuparea unor posturi importante în ministere, nu este suficient să fi obţinut diploma de absolvire a unei facultăţi (diplomă de inginer, de arhitect, de medic etc.), ci trebuie să fi absolvent al Şcolii Naţionale de Administraţie (*L'École Nationale de L'Administration*)[3].

589. În art. 50 din lege regăsim regula după care *funcţionarii publici au dreptul şi obligaţia de a-şi îmbunătăţi în mod continuu abilităţile şi pregătirea profesională.*

Autorităţile şi instituţiile publice au obligaţia să prevadă în bugetul anual propriu sumele necesare pentru acoperirea cheltuielilor de perfecţionare profesională a funcţionarilor publici, organizată *la iniţiativa ori în interesul* autorităţii sau instituţiei publice.

Pe perioada în care funcţionarii publici urmează forme de perfecţionare profesională, *beneficiază de drepturile salariale* cuvenite, în situaţia în care acestea sunt: a) organizate *la iniţiativa ori în interesul* autorităţii sau instituţiei publice; b) urmate

---

[1] Un rol important în pregătirea funcţionarilor publici îl are Institutul Naţional de Administraţie Publică (a se vedea H.G. nr. 1083/2004 privind organizarea şi funcţionarea Institutului Naţional de Administraţie Publică şi a centrelor regionale de formare continuă pentru administraţia publică locală, în M. Of. nr. 649 din 19 iulie 2004).

[2] A se vedea *J. Chevallier*, Science administrative, p. 307 şi urm.

[3] *Idem*, p. 333.

la iniţiativa funcţionarului public, cu *acordul* conducătorului autorităţii sau instituţiei publice.

Potrivit art. 51 alin. (3), funcţionarii publici care urmează forme de perfecţionare profesională, a căror durată este mai mare de 90 de zile într-un an calendaristic, organizate în ţară sau străinătate, finanţate de la bugetul de stat sau bugetul local, sunt obligaţi să se angajeze în scris că vor lucra în administraţia publică între 2 şi 5 ani de la terminarea programelor, proporţional cu numărul zilelor de perfecţionare profesională, dacă pentru programul respectiv nu este prevăzută o altă perioadă.

În situaţiile şi în condiţiile expres reglementate în art. 51 alin. (4), funcţionarii publici trebuie să restituie contravaloarea cheltuielilor efectuate pentru perfecţionare, precum şi drepturile salariale primite în această perioadă. Prevederile alin. (4) *nu se aplică* în cazul în care funcţionarul public nu mai deţine funcţia publică din *motive neimputabile* acestuia.

De asemenea, în cazul în care persoanele au urmat o formă de perfecţionare, dar *nu au absolvit-o din vina lor,* sunt obligate să restituie autorităţii sau instituţiei publice contravaloarea cheltuielilor efectuate pentru perfecţionare, precum şi drepturile salariale primite în perioada perfecţionării, calculate în condiţiile legii, dacă acestea au fost suportate de autoritatea sau instituţia publică.

Se mai precizează, în opinia noastră, corect, că nu constituie forme de perfecţionare profesională şi nu pot fi finanţate din bugetul de stat sau din bugetul local studiile universitare sau studiile de doctorat.

Autorităţile şi instituţiile publice au obligaţia să comunice anual Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici, în condiţiile legii, *planul de perfecţionare profesională a funcţionarilor publici,* precum şi *fondurile* prevăzute în bugetul anual propriu pentru acoperirea cheltuielilor de perfecţionare profesională a funcţionarilor publici, organizate la iniţiativa ori în interesul autorităţii sau instituţiei publice.

§12. Cariera funcţionarilor publici

I. Recrutarea funcţionarilor publici

590. Condiţiile cerute pentru ocuparea unei funcţii publice. Funcţionarul public deţine puterea datorită legii sau actelor emise pe baza legii care organizează funcţia, şi nu de la persoana care l-a numit[1].

Orice persoană care îndeplineşte condiţiile cerute de lege poate să aspire la o anumită funcţie, dar, pentru a o putea exercita în mod efectiv, trebuie să fie desemnat prin modalităţile stabilite de lege. În concepţia Legii nr. 188/1999, republicată, *singura modalitate* prin care o persoană poate deveni funcţionar public

[1] A se vedea *P. Negulescu,* op. cit., p. 541.

este *numirea în funcţia publică*, care îi conferă capacitatea legală de a exercita atribuţiile funcţiei publice.

De regulă, legiuitorul stabileşte condiţiile generale pe care trebuie să le îndeplinească orice persoană fizică pentru a putea fi numit în funcţie şi a dobândi calitatea de funcţionar public. Pentru anumite funcţii publice, prin lege se pot cere unele condiţii speciale.

Condiţiile generale se referă la: calitatea de cetăţean român; domiciliul în România; capacitatea deplină de exerciţiu etc. Unele dintre aceste condiţii sunt precizate chiar în Constituţie. De pildă, în art. 16 alin. (3) se prevede că funcţiile şi demnităţile publice, civile sau militare, pot fi ocupate, în condiţiile legii, de persoanele care *au cetăţenia română* şi *domiciliul în ţară*. În continuare se stipulează că statul român garantează egalitatea de şanse între bărbaţi şi femei pentru ocuparea acestor funcţii şi demnităţi, ceea ce „corespunde unui curent de idei caracteristic dezvoltării democraţiilor contemporane"[1].

Condiţiile speciale se referă la: vârstă, aptitudini, susţinerea unui examen de cunoştinţe etc.

Condiţiile care trebuie îndeplinite pentru ocuparea unei funcţii publice de către o persoană sunt prevăzute în art. 54 din Legea nr. 188/1999, republicată, şi anume:

– să aibă cetăţenia română şi domiciliul în România;

– să cunoască limba română, scris şi vorbit;

– să aibă vârsta de minimum 18 ani împliniţi;

– să aibă capacitate deplină de exerciţiu;

– să aibă o stare de sănătate corespunzătoare funcţiei pentru care candidează, atestată pe bază de examen medical de specialitate;

– să îndeplinească condiţiile de studii prevăzute de lege pentru funcţia publică;

– să îndeplinească condiţiile specifice pentru ocuparea funcţiei publice;

– să nu fi fost condamnată pentru săvârşirea unei infracţiuni contra umanităţii, contra statului sau contra autorităţii, de serviciu sau în legătură cu serviciul, care împiedică înfăptuirea justiţiei, de fals ori a unor fapte de corupţie sau a unei infracţiuni săvârşite cu intenţie care ar face-o incompatibilă cu exercitarea funcţiei publice, cu excepţia situaţiei în care a intervenit reabilitarea[2];

– să nu fi fost destituită dintr-o funcţie publică sau nu i-a încetat contractul individual de muncă pentru motive disciplinare în ultimii în ultimii 7 ani[3];

– să nu fi desfăşurat activitate de poliţie politică, astfel cum este definită prin lege[4].

---

[1] *M. Constantinescu, I. Muraru, A. Iorgovan*, op. cit., 2003, p. 15.

[2] Spre deosebire de condiţia similară prevăzută în forma iniţială a Legii nr. 188/1999, se prevăd în mod expres infracţiunile care fac incompatibilă o persoană cu exercitarea unei funcţii publice.

[3] Condiţia a fost introdusă în Legea nr. 188/1999 prin Legea nr. 161/2003.

[4] Condiţia a fost introdusă în Legea nr. 188/1999 prin Legea nr. 161/2003. A se vedea şi O.U.G. nr. 24/2008 privind accesul la propriul dosar şi deconspirarea Securităţii (M. Of. nr. 182 din 10 martie 2008).

591. Ocuparea funcțiilor publice se face prin *promovare, transfer, redistribuire, recrutare și alte modalități prevăzute expres de această lege*[1].

592. Recrutarea în vederea intrării în corpul funcționarilor publici se face *prin concurs*[2], în limita funcțiilor publice vacante rezervate în acest scop prin planul de ocupare a funcțiilor publice.

Principiile care guvernează concursul sunt următoarele: principiul competiției deschise; principiul transparenței; principiul meritelor profesionale și al competenței; principiul egalității accesului la funcțiile publice pentru fiecare cetățean care îndeplinește condițiile legale.

Anunțul privind concursul se publică în Monitorul Oficial al României, Partea a III-a, și într-un cotidian de largă circulație, cu cel puțin 30 de zile înainte de data desfășurării concursului. În mod excepțional, termenul de 30 de zile poate fi redus, în condițiile legii, pentru concursul organizat în vederea ocupării funcțiilor publice de execuție temporar vacante.

Condițiile minime de vechime în specialitatea studiilor necesare participării la concursul de recrutare organizat pentru ocuparea *funcțiilor publice de execuție* se stabilesc astfel[3]:

a) 1 an în specialitatea studiilor necesare exercitării funcției publice, pentru ocuparea funcțiilor publice de execuție de grad profesional asistent din clasa I, 8 luni pentru ocuparea funcțiilor publice de execuție de grad profesional asistent din clasa a II-a sau 6 luni pentru ocuparea funcțiilor publice de execuție de grad profesional asistent din clasa a III-a;

b) 5 ani în specialitatea studiilor necesare exercitării funcției publice, pentru ocuparea funcțiilor publice de execuție de grad profesional principal;

c) 9 ani în specialitatea studiilor necesare exercitării funcției publice, pentru ocuparea funcțiilor publice de execuție de grad profesional superior.

Condițiile minime de vechime în specialitatea studiilor necesare participării la concursul de recrutare organizat pentru ocuparea *funcțiilor publice de conducere* se stabilesc astfel:

a) 2 ani în specialitatea studiilor necesare exercitării funcției publice, pentru ocuparea funcțiilor publice de conducere de: șef birou, șef serviciu și secretar al comunei, precum și a funcțiilor publice asimilate acestora;

b) 5 ani în specialitatea studiilor necesare exercitării funcției publice, pentru ocuparea funcțiilor publice de conducere altele decât cele prevăzute la lit. a).

Pentru participarea la concursul de recrutare organizat pentru ocuparea funcțiilor publice de conducere, candidații trebuie să fi absolvit *studii de masterat sau*

---

[1] Articolul 56 din Legea nr. 188/1999, republicată.

[2] Condițiile de participare și procedura de organizare a concursului se stabilesc potrivit legii.

[3] Articolul 57 alin. (5) din Legea nr. 188/1999, republicată.

postuniversitare în domeniul administrației publice, management ori în specialitatea studiilor necesare exercitării funcției publice[1].

Conform art. 58 alin. (1) din lege, modificat prin O.U.G. nr. 37/2009, concursul de recrutare pentru funcțiile publice vacante din cadrul autorităților și instituțiilor publice centrale și locale, autorităților administrative autonome, precum și pentru serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale este organizat, în condițiile legii, astfel: a) de *comisia* prevăzută la art. 18 alin. (1), pentru înalții funcționari publici; b) de *Agenția Națională a Funcționarilor Publici*, pentru ocuparea funcțiilor publice de conducere generale și specifice, cu excepția funcțiilor publice de secretar al comunei, șef serviciu și șef birou; c) de autoritățile și instituțiile publice în al căror stat de funcții se află funcția publică vacantă, pentru funcțiile publice de conducere de secretar al comunei, șef serviciu și șef birou și pentru toate funcțiile publice de execuție.

În vederea verificării și validării condițiilor legale de organizare și desfășurare a concursurilor pentru ocuparea funcțiilor publice vacante de către autoritățile și instituțiile publice organizatoare, Agenția Națională a Funcționarilor Publici desemnează un responsabil de procedură, funcționar public, reprezentant al acesteia în comisia de concurs[2].

II. Perioada de stagiu

593. Perioada de stagiu are ca obiect *verificarea aptitudinilor profesionale în îndeplinirea atribuțiilor și responsabilităților unei funcții publice, formarea practică a funcționarilor publici debutanți*, precum și *cunoașterea* de către aceștia a *specificului administrației publice și a exigențelor acesteia.*

Durata perioadei de stagiu variază în funcție de *clasa din care face parte funcționarul public de execuție.* Astfel, durata perioadei de stagiu este de 12 luni pentru funcționarii publici de execuție din clasa I; 8 luni pentru cei din clasa a II-a și 6 luni pentru cei din clasa a III-a.

Cât privește durata perioadei de stagiu, prin Legea nr. 251/2006 nu au fost aduse modificări, în schimb, textele despre situația debutantului la terminarea perioadei de stagiu, sunt mai tranșante decât cele în forma inițială. Astfel, se prevede că la terminarea perioadei de stagiu, *pe baza rezultatului evaluării realizate, există două posibilități* pentru funcționarul public debutant:

a) *este numit funcționar public de execuție definitiv* în clasa corespunzătoare studiilor absolvite, în funcțiile prevăzute la art. 14 (expert, consilier, consilier juridic, auditor, inspector), în gradul profesional asistent;

---

[1] Articolul 57 alin. (7) din Legea nr. 188/1999, republicată.

[2] Articolul 58 alin. (2) din Legea nr. 188/1999, republicată, modificat prin O.U.G. nr. 37/2009.

b) *este eliberat din funcția publică*, în cazul în care a obținut la evaluarea activității calificativul „necorespunzător"[1]. În această ultimă situație, perioada de stagiu *nu constituie vechime necesară* pentru ocuparea unei funcții publice.

III. Numirea funcționarilor publici

594. Numirea în funcțiile publice este reglementată în art. 62 din Legea nr. 188/1999, republicată. Astfel, numirea în funcțiile publice *din categoria înalților funcționari publici* se face în conformitate cu dispozițiile art. 19 alin. (1).

Numirea în funcțiile publice de conducere pentru care se organizează concurs în condițiile art. 58 alin. (1) lit. b) se face prin actul administrativ emis de conducătorii autorităților sau instituțiilor publice din administrația publică centrală și locală, la propunerea Agenției Naționale a Funcționarilor Publici[2].

Numirea în funcțiile publice pentru care se organizează concurs în condițiile art. 58 alin. (1) lit. c) se face prin actul administrativ emis de conducătorii autorităților și instituțiilor publice din administrația publică centrală și locală[3].

595. Considerăm pertinente precizările exprese despre natura juridică, forma și conținutul actului de numire într-o funcție publică. Astfel, *actul de numire este un act administrativ*, care trebuie să aibă *formă scrisă* și trebuie să cuprinsă următoarele *mențiuni*: temeiul legal al numirii; numele funcționarului public; denumirea funcției publice; data de la care urmează să exercite funcția publică; drepturile salariale; locul de desfășurarea a activității.

La actul administrativ de numire *se anexează fișa postului* aferentă funcției publice, iar o copie a acesteia se înmânează funcționarului public.

596. Depunerea jurământului de credință. Articolul 54 alin. (2) din Constituție prevede că „cetățenii cărora le sunt încredințate funcții publice, precum și militarii răspund de îndeplinirea cu credință a obligațiilor ce le revin și, în acest scop, vor depune jurământul de credință". Obligația depunerii jurământului de credință de către funcționarii publici este în concordanță cu textul Legii fundamentale, precum și cu articolele corespunzătoare din Statutele funcționarilor publici adoptate de-a lungul timpului în România.

La intrarea în corpul funcționarilor publici, funcționarul public *depune jurământul de credință*[4] în termen de *trei zile* de la *emiterea* actului de numire în funcția

---

[1] Potrivit textului inițial al Legii nr. 188/1999, funcționarul public debutant putea fi obligat să repete stagiul o singură dată.

[2] Articolul 62 alin. (2) din Legea nr. 188/1999, republicată, modificat prin O.U.G. nr. 37/2009.

[3] Articolul 62 alin. (3) din Legea nr. 188/1999, republicată, modificat prin O.U.G. nr. 37/2009.

[4] Conținutul jurământului stabilit în art. 62 alin. (5) din legea republicată este următorul: „Jur să respect Constituția, drepturile și libertățile fundamentale ale omului, să aplic în mod corect și fără părtinire legile țării, să îndeplinesc conștiincios îndatoririle ce-mi revin în

publică *definitivă*. Formula religioasă de încheiere va respecta libertatea convingerilor religioase. Depunerea jurământului[1] *se consemnează în scris*.

În literatura noastră de specialitate din perioada interbelică s-a apreciat că funcţionarul public este socotit că a dobândit aptitudinea legală de a exercita funcţiunea, că el este funcţionar de la data actului de numire sau de la data fixată în acesta[2], dar pentru ca el să „fie învestit cu atributele funcţiunii sale, trebuie să facă o manifestare de voinţă solemnă, depunând jurământul"[3].

Ni se pare că, în esenţă, şi în prezent este actuală această teză, în sensul că dobândirea calităţii de funcţionar public de la data actului de numire[4] sau a celei stabilite în acesta nu îi dă dreptul să exercite atribuţiile funcţiei publice decât după depunerea jurământului. Cu alte cuvinte, numai de la data depunerii jurământului funcţionarul public îşi exercită legal atribuţiile funcţiei publice în care a fost numit, ca urmare, actele pe care el le-ar face înaintea acestui moment sunt, de regulă, lovite de nulitate.

Refuzul depunerii jurământului se consemnează în scris şi atrage *revocarea* actului administrativ de numire în funcţia publică.

IV. Promovarea funcţionarilor publici şi evaluarea performanţelor profesionale

597. Promovarea în funcţia publică. Conform art. 63 din lege, *funcţionarul public poate promova în funcţia publică şi poate avansa în treptele de salarizare* în condiţiile legii. Trebuie subliniat că promovarea în clasă, promovarea în grade profesionale şi avansarea în trepte de salarizare *nu sunt condiţionate* de existenţa unui post vacant.

Promovarea este modalitatea de dezvoltare a carierei prin ocuparea unei funcţii publice superioare vacante.

Promovarea în gradul profesional imediat superior celui deţinut de funcţionarul public se face *prin concurs sau examen*, organizat anual, prin transformarea postului ocupat de funcţionarul public ca urmare a promovării concursului sau examenului[5]. Ca urmare, fişa postului funcţionarului public care a promovat în funcţia publică se completează cu noi atribuţii sau responsabilităţi.

---

funcţia publică în care am fost numit, să păstrez secretul profesional şi să respect normele de conduită profesională şi civică. Aşa să-mi ajute Dumnezeu".

[1] Organizarea depunerii jurământului aparţine persoanei care are competenţa legală de numire.

[2] A se vedea *P. Negulescu*, op. cit., p. 549.

[3] *Idem*, p. 550.

[4] Autorul *V.I. Prisăcaru* arată că data depunerii jurământului constituie momentul învestirii unei persoane cu calitatea de funcţionar public (Tratat de drept administrativ român, p. 283). Autoarea *V. Vedinaş* arată că „statutul de funcţionar public se dobândeşte de la data numirii şi se exercită de la data depunerii jurământului" (op. cit., 2000, p. 114).

[5] Articolul 64 alin. (2) din Legea nr. 188/1999, republicată.

Examenul de promovare în gradul profesional se organizează de autoritatea sau instituţia publică, cu avizul Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici, în limita funcţiilor publice rezervate promovării, cu încadrarea în fondurile bugetare alocate, în condiţiile stabilite în art. 65 alin. (2)[1].

În ce priveşte *avansarea în trepte de salarizare*, aceasta se face în condiţiile Legii privind sistemul unitar de salarizare a funcţionarilor publici.

În urma dobândirii unei diplome de studii de nivel superior în specialitatea în care îşi desfăşoară activitatea, *funcţionarii publici de execuţie* au dreptul de a participa la examenul organizat pentru ocuparea unei funcţii publice într-o clasă superioară celei în care sunt încadraţi, în condiţiile legii[2]. În acest caz, promovarea se face prin *transformarea postului ocupat* de funcţionarul public ca urmare a promovării examenului.

598. Evaluarea performanţelor profesionale individuale ale funcţionarilor publici se face *anual*.

În doctrina franceză se susţine că notarea anuală a funcţionarului constituie o practică generală, care este utilă în special pentru *avansare*; notarea se compune dintr-o notă cifrată şi o apreciere generală[3].

Conform art. 69 din Legea nr. 188/1999, republicată, *calificativele* ce se acordă în urma evaluării performanţelor profesionale individuale ale funcţionarului public[4] sunt: „foarte bine", „bine", „satisfăcător", „nesatisfăcător"[5].

Calificativele obţinute de funcţionarii publici sunt avut în vedere la: avansarea în treptele de salarizare; la promovarea într-o funcţie publică superioară; la eliberarea din funcţia publică.

---

[1] Potrivit art. 65 alin. (2), pentru a putea participa la examenul de *promovare în gradul profesional imediat superior celui deţinut*, funcţionarii publici trebuie să îndeplinească în mod cumulativ următoarele condiţii: să aibă cel puţin 4 ani vechime în gradul profesional al funcţiei publice din care promovează; să aibă cel puţin 2 ani vechime în treapta de salarizare din care avansează; să fi obţinut la evaluarea performanţelor profesionale individuale din ultimii 2 ani cel puţin calificativul „bine"; să nu aibă în cazierul administrativ o sancţiune disciplinară neradiată în condiţiile Legii nr. 188/1999, republicată.

Conform art. 66, funcţionarii publici ce doresc să participe la concursul de *promovare într-o funcţie publică de conducere* trebuie să îndeplinească în mod cumulativ următoarele condiţii: să fie absolvenţi de masterat sau de studii postuniversitare în domeniul administraţiei publice, management sau în specialitatea studiilor necesare exercitării funcţiei publice; să fie numiţi într-o funcţie publică din clasa I; să îndeplinească cerinţele prevăzute în fişa postului; să îndeplinească condiţiile prevăzute la art. 57 alin. (6); să nu aibă în cazierul administrativ o sancţiune disciplinară neradiată în condiţiile Legii nr. 188/1999, republicată.

[2] Articolul 68 din Legea nr. 188/1999, republicată.

[3] A se vedea *A. de Laubadère, J.Cl. Venezia, Y. Gaudemet*, op. cit., vol. II, p. 102.

[4] Metodologia de evaluare a performanţelor profesionale individuale ale funcţionarilor publici se aprobă prin hotărâre a Guvernului, la propunerea Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici, după consultarea organizaţiilor sindicale ale funcţionarilor publici reprezentative la nivel naţional.

[5] Prin Legea nr. 251/2006 s-a renunţat la calificativul „excepţional", soluţie pe care o socotim pozitivă, fiind foarte dificilă stabilirea unui asemenea calificativ.

599. Sistemul de promovare rapidă în funcţia publică are caracter de noutate, fiind introdus prin Legea nr. 251/2006.

Conform art. 70 din lege, *pot beneficia* de acest sistem:

– persoanele care au absolvit programe organizate, în condiţiile legii, pentru obţinerea statutului de manager public[1];

– funcţionarii publici care nu îndeplinesc condiţiile de vechime prevăzute pentru promovarea în gradul profesional imediat superior celui deţinut pot participa la concursul organizat, în condiţiile legii, în vederea promovării rapide în funcţia publică.

Funcţionarii publici *vor putea participa* la concursul în vederea promovării rapide în funcţia publică dacă *îndeplinesc, cumulativ, următoarele condiţii*: au cel puţin 1 an vechime în gradul profesional al funcţiei publice din care promovează; au obţinut calificativul „foarte bine" la evaluarea performanţelor profesionale individuale din ultimul an; nu au în cazierul administrativ o sancţiune disciplinară neradiată în condiţiile Legii nr. 188/1999, republicată; au urmat cel puţin o formă de perfecţionare profesională în ultimul an[2].

Concursul pentru promovarea rapidă prevăzut la art. 65 alin. (3) se organizează *anual* de către Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici, în limita numărului de funcţii rezervate promovării rapide.

§13. Conflictul de interese şi incompatibilităţile privind funcţionarii publici

600. Conflictul de interese privind funcţionarii publici. Funcţionarul public este în conflict de interese dacă se află în una din următoarele situaţii, stipulate în art. 79 alin. (1) din Legea nr. 161/2003:

a) este chemat să rezolve cereri, să ia decizii sau să participe la luarea deciziilor cu privire la persoane fizice şi juridice cu care are relaţii cu caracter patrimonial;

b) participă în cadrul aceleiaşi comisii constituite conform legii cu funcţionari publici care au calitatea de soţ sau rudă de gradul I;

c) interesele sale patrimoniale, ale soţului sau rudelor sale de gradul I pot influenţa deciziile pe care trebuie să le ia în exercitarea funcţiei publice.

În cazul existenţei unui conflict de interese, *funcţionarul public este obligat să se abţină* de la rezolvarea cererii, luarea deciziei sau participarea la luarea unei decizii şi *să-l informeze* de îndată *pe şeful ierarhic căruia îi este subordonat direct*[3]. Textul consacră două obligaţii pentru funcţionarul public, prima *de abţinere* şi a

---

[1] Perioada în care o persoană a urmat programe organizate, în condiţiile legii, pentru obţinerea statutului de manager public este *asimilată perioadei de stagiu*, iar în cazul nepromovării acestor programe, perioada de stagiu nu constituie vechime în specialitatea studiilor necesară ocupării funcţiilor publice şi nici vechime în funcţia publică.

[2] Articolul 70 alin. (2) din Legea nr. 188/1999, republicată.

[3] Articolul 79 alin. (2) din Legea nr. 161/2003.

doua *de informare*. Apreciem în locul sintagmei „de îndată" ar fi fost mai bine să se precizeze *un termen precis* în care funcţionarul public trebuie să informeze superiorul ierarhic despre existenţa conflictului de interese.

La rândul lui, *şeful ierarhic are obligaţia* de a lua măsurile care se impun pentru exercitarea cu imparţialitate a funcţiei publice, în termen de cel mult 3 zile de la data luării la cunoştinţă. De această dată, apreciem ca justificată stabilirea termenului maxim de 3 zile în care se impun a fi luate măsurile corespunzătoare pentru exercitarea cu imparţialitate a funcţiei publice.

La propunerea şefului ierarhic căruia îi este subordonat direct funcţionarul public în cauză, *conducătorul autorităţii sau instituţiei publice va desemna un alt funcţionar public*, care are aceeaşi pregătire şi nivel de experienţă[1].

În cazul existenţei unui conflict de interese, încălcarea dispoziţiilor referitoare la obligaţiile funcţionarului public şi ale şefului ierarhic căruia îi este subordonat direct poate atrage, după caz, *răspunderea disciplinară, administrativă, civilă ori penală*, potrivit legii.

601. Incompatibilităţi privind funcţionarii publici. Prin incompatibilitate se înţelege „imposibilitatea legală ca un funcţionar public să exercite anumite funcţiuni, mandate sau profesiuni"[2]. Incompatibilitatea este determinată fie de aplicarea principiului separaţiei puterilor în stat, fie de raţiuni ce privesc o anumită funcţie.

Incompatibilităţile privind funcţionarii publici sunt stabilite în art. 94 din Legea nr. 161/2003[3].

a) Potrivit alin. (1), calitatea de funcţionar public este incompatibilă cu *orice altă funcţie publică decât cea în care a fost numit, precum şi cu funcţiile de demnitate publică*[4].

b) Conform alin. (2), funcţionarii publici *nu pot deţine alte funcţii şi nu pot desfăşura alte activităţi, remunerate sau neremunerate*, după cum urmează:

– în cadrul autorităţilor sau instituţiilor publice;

– în cadrul cabinetului demnitarului, cu excepţia cazului în care funcţionarul public este suspendat din funcţia publică, în condiţiile legii, pe durata numirii sale;

---

[1] Articolul 79 alin. (3) din Legea nr. 161/2003.

[2] *P. Negulescu*, op. cit., p. 607-608.

[3] Articolul 94 din Secţiunea a II-a a Capitolului III din Titlul IV al Cărţii I din Legea nr. 161/2003.

[4] Actuala formulare este mai clară decât cea din fostul art. 56 din Legea nr. 188/1999 referitor la incompatibilităţi. Conform acestuia, *calitatea de funcţionar public era incompatibilă cu orice altă funcţie publică, cu excepţia calităţii de cadru didactic*, fără a se preciza ce formă de învăţământ era vizată (învăţământ universitar, preuniversitar, liceal etc.). În doctrină s-au exprimat critici faţă de modul defectuos de redactare a textului, arătându-se că este greu de stabilit dacă personalul didactic (încadrat în unităţile de învăţământ de stat) este sau nu funcţionar public. Mai departe, în aceeaşi opinie, se susţinea întemeiat că „din interpretarea literală a textului ar putea rezulta că şi calitatea de cadru didactic reprezintă o funcţie publică", dar ea „nu se regăseşte în anexa la lege" (*Ş. Beligrădeanu*, Consideraţii – teoretice şi practice – în legătură cu Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcţionarilor publici, în Dreptul nr. 2/2000, p. 20).

menționăm că la încheierea mandatului demnitarului, funcționarul public este reîncadrat în funcția publică deținută sau într-o funcție similară;

– în cadrul regiilor autonome, societăților comerciale ori în alte unități cu scop lucrativ, din sectorul public sau privat, în cadrul unei asociații familiale sau ca persoană fizică autorizată;

– în calitate de membru al unui grup de interes economic.

c) Funcționarii publici care, în exercitarea funcției publice, *au desfășurat activități de monitorizare și control cu privire la societăți comerciale sau alte unități cu scop lucrativ, din sectorul public sau privat, nu pot să-și desfășoare activitatea și nu pot acorda consultanță de specialitate la aceste societăți timp de 3 ani după ieșirea din corpul funcționarilor publici*[1].

d) Funcționarii publici *nu pot fi mandatari ai unor persoane în ceea ce privește efectuarea unor acte în legătură cu funcția publică pe care o exercită*[2].

e) În continuare, se precizează că *nu sunt permise raporturile ierarhice directe în cazul în care funcționarii publici respectivi sunt soți sau rude de gradul I*[3]. Această interdicție se aplică și în cazul în care șeful ierarhic direct are calitatea de demnitar, iar funcționarul public subordonat este soț sau rudă de gradul I. Persoanele care se află în una dintre aceste situații *vor opta*, în termen de 60 de zile, pentru încetarea raporturilor ierarhice directe sau renunțarea la calitatea de demnitar.

Este importantă precizarea că *orice persoană poate sesiza existența unor asemenea situații.*

Existența raporturilor ierarhice directe în cazul în care funcționarii publici respectivi sunt soți sau rude de gradul I, precum și neîndeplinirea obligației de a opta, în termenul menționat, pentru încetarea acestor raporturi, *se constată de către șeful ierarhic superior* al funcționarilor publici respectivi, *care dispune încetarea raporturilor.* Situațiile în care șeful ierarhic direct are calitatea de demnitar și nu a îndeplinit obligația de a opta în termen de 60 de zile pentru încetarea raporturilor ierarhice directe sau renunțarea la calitatea de demnitar se constată de către *primul-ministru, ministru sau prefect,* care *dispune încetarea raporturilor ierarhice directe dintre demnitar și funcționarul public soț sau rudă de gradul I.*

f) Funcționarii publici *pot exercita funcții sau activități în domeniul didactic, al cercetării științifice și al creației literar-artistice*[4].

§14. Acorduri colective. Comisii paritare

602. Noțiunea de acord colectiv[5] introdusă prin Legea nr. 161/2003 a fost menținută și de Legea nr. 251/2006.

---

[1] Articolul 94 alin. (3) din Legea nr. 161/2003.

[2] Articolul 94 alin. (4) din Legea nr. 161/2003.

[3] Articolul 95 alin. (1) din Legea nr. 161/2003.

[4] Articolul 96 alin. (1) din Legea nr. 161/2003.

[5] A se vedea *I.Tr. Ștefănescu, A.G. Uluitu,* Acordul colectiv dintre autoritățile publice sau instituțiile publice și funcționarii publici, în Dreptul nr. 1/2008, p. 30-42.

Astfel, în art. 72 alin. (1) din Legea nr. 188/1999 se stipulează că autorităţile şi instituţiile publice *pot încheia anual*, în condiţiile legii, *acorduri cu sindicatele reprezentative ale funcţionarilor publici sau cu reprezentanţii funcţionarilor publici.*

Aceste acorduri trebuie să cuprindă numai măsuri referitoare la:

– constituirea şi folosirea fondurilor destinate îmbunătăţirii condiţiilor la locul de muncă;

– sănătatea şi securitatea în muncă;

– programul zilnic de lucru;

– perfecţionare profesională;

– alte măsuri decât cele prevăzute de lege, referitoare la protecţia celor aleşi în organele de conducere ale organizaţiilor sindicale.

În cazul în care sindicatul nu este reprezentativ sau funcţionarii publici nu sunt organizaţi în sindicat, acordul se încheie cu reprezentanţii funcţionarilor publici din respectiva autoritate sau instituţie publică, desemnaţi în condiţiile legii.

În vederea încheierii acordurilor colective privind raporturile de serviciu în condiţiile legii, autoritatea sau instituţia publică are obligaţia să furnizeze sindicatelor reprezentative sau reprezentanţilor funcţionarilor publici *informaţiile necesare pentru încheierea acordurilor privind raporturile de serviciu.*

603. Comisiile paritare. În cadrul autorităţilor şi instituţiilor publice se constituie comisii paritare[1].

Compunerea comisiei paritare. În alcătuirea comisiei paritare intră *un număr egal de reprezentanţi* desemnaţi de conducătorul autorităţii sau instituţiei publice, respectiv de sindicatul reprezentativ al funcţionarilor publici.

În situaţia în care sindicatul nu este reprezentativ sau funcţionarii publici nu sunt organizaţi în sindicat, reprezentanţii lor vor fi desemnaţi prin votul majorităţii funcţionarilor publici din respectiva autoritate sau instituţie publică.

Atribuţiile comisiilor paritare. Comisiile paritare *sunt consultate* în situaţiile prevăzute de art. 74 din legea republicată, şi anume: a) la stabilirea măsurilor de îmbunătăţire a activităţii autorităţilor şi instituţiilor publice pentru care sunt constituite; b) la stabilirea oricăror măsuri privind pregătirea profesională a funcţionarilor publici, în cazul în care costurile acestora sunt suportate din fonduri bugetare; c) la stabilirea programului de lucru de către conducătorul autorităţii sau instituţiei publice; d) în alte situaţii prevăzute de lege.

[1] În detaliu, modul de constituire, organizare şi funcţionare a comisiilor paritare, precum şi componenţa, atribuţiile şi procedura de lucru ale acestora se stabilesc prin hotărâre a Guvernului, la propunerea Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici.

Apreciem ca pozitivă dispoziţia de la art. 74 alin. (2), conform căreia, în exercitarea atribuţiilor, comisiile paritare emit *avize consultative*[1].

Mai trebuie avut în vedere că aceste comisii urmăresc permanent realizarea acordurilor stabilite între sindicatele reprezentative sau reprezentanţii funcţionarilor publici cu autorităţile sau instituţiile publice.

Totodată, comisia paritară întocmeşte *rapoarte trimestriale* cu privire la respectarea prevederilor acordurilor încheiate în condiţiile legii, pe care le comunică conducerii autorităţii sau instituţiei publice, precum şi conducerii sindicatelor reprezentative ale funcţionarilor publici.

§15. Răspunderea funcţionarilor publici

604. Scurte precizări despre răspunderea juridică a funcţionarilor publici. Regimul juridic al funcţiei publice include şi răspunderea acestora, de altfel, este firesc ca funcţionarii publici să răspundă pentru modul în care îşi exercită atribuţiile care le revin, potrivit legii.

În literatura juridică română din perioada interbelică, autorii de drept administrativ s-au ocupat, în principal, de două forme ale răspunderii funcţionarilor publici, şi anume răspunderea penală şi răspunderea disciplinară[2].

În art. 75 din Legea nr. 188/1999, republicată, *încălcarea de către funcţionarii publici, cu vinovăţie, a îndatoririlor de serviciu atrage răspunderea disciplinară, contravenţională, civilă sau penală, după caz.* După cum se observă, legea consacră patru forme de răspundere juridică a funcţionarilor publici.

În mod corect s-a observat într-o opinie[3] că legiuitorul nu a reglementat răspunderea patrimonială a funcţionarului public, instituită de Legea nr. 29/1990, atunci când paguba a fost cauzată printr-un act administrativ ilegal, observaţie pe care o apreciem ca fiind actuală şi sub imperiul Legii contenciosului administrativ nr. 554//2004.

Ca o noutate, semnalăm că prin Legea nr. 251/2006 a fost introdus art. 76, care cuprinde 3 alineate. Conform alin. (1), orice persoană care se consideră vătămată

---

[1] Înainte de modificarea prin Legea nr. 161/2003, se preciza că aceste comisii îşi dau *avizul cu caracter consultativ* în toate problemele ce privesc condiţiile de muncă, sănătatea şi securitatea muncii funcţionarilor publici în timpul exercitării atribuţiilor lor. Şi în *dreptul comunitar al funcţiei publice*, competenţa comisiei paritare constă, în principal, în emiterea avizelor, care se comunică în scris autorităţii învestire cu puterea de numire şi comitetului de personal în termen de 5 zile de la data când a fost emis (*C. Călinoiu, V. Vedinaş*, op. cit., p. 131).

[2] A se vedea, cu titlu de exemplu: *E.D. Tarangul*, op. cit., p. 278 şi urm; *P. Negulescu*, op. cit., p. 575 şi urm.

[3] A se vedea *V. Vedinaş*, op. cit., 2000, p. 136. Cu privire la răspunderea administrativ-patrimonială a funcţionarului public înainte de adoptarea Legii nr. 554/2004, a se vedea: *A. Iorgovan*, op. cit., vol. II, 1996, p. 306 şi urm.; *D. Apostol Tofan*, Drept administrativ, vol. I, 2003, p. 314.

într-un drept al său sau într-un interes legitim se poate adresa instanţei judecătoreşti, în condiţiile legii, împotriva autorităţii sau instituţiei publice care a emis actul sau care a refuzat să rezolve cererea referitoare la un drept subiectiv sau la un interes legitim, iar potrivit alin. (2), în cazul în care acţiunea se admite şi se constată vinovăţia funcţionarului public, persoana respectivă va fi obligată la plata daunelor, solidar cu autoritatea sau instituţia publică. Din examinarea celor două texte, se observă că ele reprezintă reluări parţiale ale unor articole din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004. Cât priveşte alin. (3), acesta stabileşte că *răspunderea juridică a funcţionarului public nu se poate angaja* dacă acesta a respectat prevederile legale şi procedurile administrative aplicabile autorităţii sau instituţiei publice în care îşi desfăşoară activitatea.

În acest context, menţionăm şi textul art. 109, introdus tot prin Legea nr. 251/2006, şi anume *cauzele care au ca obiect raportul de serviciu al funcţionarului public sunt de competenţa instanţelor de contencios administrativ*, cu excepţia situaţiilor pentru care este stabilită expres prin lege competenţa altor instanţe.

I. Răspunderea disciplinară a funcţionarilor publici

605. Răspunderea disciplinară a funcţionarilor publici este definită în art. 77[1] din Legea nr. 188/1999, republicată, conform căruia *„Încălcarea cu vinovăţie de către funcţionarii publici a îndatoririlor corespunzătoare funcţiei publice pe care o deţin şi a normelor de conduită profesională şi civică prevăzute de lege constituie abatere disciplinară şi atrage răspunderea disciplinară a acestora"*.

606. Constituie abateri disciplinare următoarele fapte:

a) întârzierea sistematică în efectuarea lucrărilor;

b) neglijenţa repetată în rezolvarea lucrărilor;

c) absenţe nemotivate de la serviciu;

d) nerespectarea în mod repetat a programului de lucru;

e) intervenţiile sau stăruinţele pentru soluţionarea unor cereri în afara cadrului legal;

f) nerespectarea secretului profesional sau a confidenţialităţii lucrărilor cu acest caracter;

g) manifestările care aduc atingere prestigiului autorităţii sau instituţiei publice în care îşi desfăşoară activitatea;

h) desfăşurarea în timpul programului de lucru a unor activităţi cu caracter politic;

i) refuzul de a îndeplini atribuţiile de serviciu;

---

[1] În forma iniţială a fostului art. 70 din Legea nr. 88/1999, în mod cu totul surprinzător, răspunderea disciplinară a funcţionarilor publici era definită prin recurgerea la *aceiaşi termeni* folosiţi în art. 69 pentru caracterizarea celor patru forme de răspundere a funcţionarilor publici.

j) încălcarea prevederilor legale referitoare la îndatoriri, incompatibilităţi, conflicte de interese şi interdicţii stabilite prin lege pentru funcţionarii publici;

k) alte fapte prevăzute ca abateri disciplinare în actele normative din domeniul funcţiei publice şi funcţionarilor publici.

Trebuie remarcat că faptele ce constituie abateri disciplinare stabilite de lit. a)-j) ale art. 77 alin. (2) erau prevăzute şi înainte de modificarea Legii nr. 188/1999 prin Legea nr. 251/2006, doar conţinutul lit. k) fiind modificat.

607. Sancţiunile disciplinare sunt următoarele:

a) mustrare scrisă[1];

b) diminuarea drepturilor salariale cu 5-20% pe o perioadă de până la 3 luni;

c) suspendarea dreptului de avansare în gradele de salarizare sau, după caz, de promovare în funcţia publică pe o perioadă de la 1 la 3 ani;

d) retrogradarea în treptele de salarizare sau retrogradarea în funcţia publică pe o perioadă de până la 1 an;

e) destituirea din funcţia publică.

608. Individualizarea sancţiunilor disciplinare. La individualizarea sancţiunii disciplinare se va ţine seama de mai multe împrejurări şi anume:

– de cauzele şi gravitatea abaterii disciplinare;

– de împrejurările în care abaterea disciplinară a fost săvârşită;

– de gradul de vinovăţie şi consecinţele abaterii;

– de comportarea generală în timpul serviciului a funcţionarului public;

– de existenţa în antecedentele funcţionarului public a altor sancţiuni disciplinare care nu au fost radiate în condiţiile Legii nr. 188/1999, republicată.

609. Aplicarea sancţiunilor disciplinare. Sancţiunile disciplinare se aplică în termen *de cel mult 1 an de la data sesizării comisiei de disciplină* cu privire la săvârşirea abaterii disciplinare, *dar nu mai târziu de 2 ani de la data săvârşirii abaterii disciplinare*[2].

Pe perioada cercetării administrative, dacă funcţionarul public care a săvârşit o abatere disciplinară poate influenţa cercetarea administrativă, conducătorul autorităţii sau instituţiei publice *are obligaţia de a interzice* accesul acestuia la documentele care pot influenţa cercetarea sau, după caz, de a dispune mutarea tem-

---

[1] Subliniem că prin Legea nr. 161/2003, a fost eliminată sancţiunea avertismentului, situaţie nemodificată prin Legea nr. 251/2006. A se vedea şi *V. Vedinaş*, Consideraţii referitoare la modificarea şi completările aduse Statutului ..., p. 93.

[2] Potrivit art. 77 alin. (6), în cazul în care fapta funcţionarului public a fost sesizată ca abatere disciplinară şi ca infracţiune, procedura angajării răspunderii disciplinare se suspendă până la dispunerea neînceperii urmăririi penale, scoaterii de sub urmărire penală ori încetării urmăririi penale sau până la data la care instanţa judecătorească dispune achitarea sau încetarea procesului penal.

porară a funcţionarului public în cadrul altui compartiment sau altei structuri a autorităţii sau instituţiei publice[1].

Mustrarea scrisă se poate aplica *direct* de către *persoana care are competenţa legală de numire în funcţia publică.*

Celelalte sancţiuni disciplinare se aplică de persoana care are competenţa legală de numire în funcţia publică, la *propunerea comisiei de disciplină*[2]. După cum se arată într-o opinie, *cercetarea administrativă prealabilă* aparţine competenţei comisiei de disciplină, iar aplicarea sancţiunii disciplinare este de competenţa conducătorului autorităţii sau instituţiei publice[3].

O dispoziţie importantă având ca scop protecţia funcţionarilor publici este cuprinsă în art. 78 alin. (3). Astfel, se prevede că *sancţiunile disciplinare nu pot fi aplicate decât după cercetarea prealabilă a faptei săvârşite şi după audierea funcţionarului public.* De asemenea, ni se pare pertinentă precizarea că *audierea trebuie consemnată în scris, sub sancţiunea nulităţii.*

Dacă *funcţionarul public refuză* să se prezinte la audieri sau să semneze o declaraţie privitoare la abaterile disciplinare care i se impută, *se consemnează într-un proces-verbal.* Deşi nu se mai stipulează expres că „în asemenea cazuri sancţiunea poate fi aplicată", credem că acest lucru rezultă în mod implicit.

610. Comisiile de disciplină[4] şi rolul lor. În cadrul autorităţilor sau instituţiilor publice *se constituie comisii de disciplină* pentru *analizarea* faptelor sesizate ca abateri disciplinare şi *propunerea sancţiunii disciplinare* aplicabile funcţionarilor publici.

Din comisia de disciplină face parte şi un reprezentant al organizaţiei sindicale reprezentative sau, după caz, un reprezentant desemnat prin votul majorităţii funcţionarilor publici pentru care este organizată comisia de disciplină, în cazul în care sindicatul nu este reprezentativ sau funcţionarii publici nu sunt organizaţi în sindicat[5].

Comisia de disciplină poate desemna unul sau mai mulţi membri şi, după caz, poate solicita compartimentelor de control din cadrul autorităţilor sau instituţiilor publice să cerceteze faptele sesizate şi să prezinte rezultatele activităţii de cercetare.

În ce priveşte comisia de disciplină pentru *înalţii funcţionari publici,* este compusă din 5 înalţi funcţionari publici, numiţi prin decizia primului-ministru, la propunerea ministrului administraţiei şi internelor.

---

[1] Articolul 77 alin. (7) din Legea nr. 188/1999, republicată.

[2] Articolul 78 alin. (2) din Legea nr. 188/1999, republicată.

[3] A se vedea *A. Trăilescu,* Limitele competenţei în materia aplicării sancţiunilor disciplinare prevăzute de Legea nr. 188/1999, în Dreptul nr. 1/2009, p. 93.

[4] În detaliu, modul de constituire, organizare şi funcţionare a comisiilor de disciplină, precum şi competenţa, atribuţiile, modul de sesizare şi procedura de lucru ale acestora se stabilesc prin *hotărâre a Guvernului.* Prin Legea nr. 251/2006, din text s-a eliminat „la propunerea Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici".

[5] Articolul 79 alin. (2) din Legea nr. 188/1999, republicată.

Atribuţiile comisiilor de disciplină. Comisiile de disciplină sunt competente *să cerceteze faptele* sesizate ca *abateri disciplinare şi să propună sancţiunea aplicabilă funcţionarilor publici din autorităţile sau instituţiile publice respective.*

611. Calea de atac împotriva sancţiunilor disciplinare aplicate. Potrivit art. 80 din lege, funcţionarul public nemulţumit de sancţiunea aplicată *se poate adresa instanţei de contencios administrativ, solicitând anularea sau modificarea, după caz, a ordinului sau dispoziţiei de sancţionare.* Este o prevedere importantă, introdusă prin Legea nr. 161/2003, nemodificată de Legea nr. 251/2006, prin care legiuitorul a clarificat *poziţia diferită, specială* pe care o are funcţionarul public faţă de salariatul obişnuit, angajat pe baza unui contract de muncă.

Totodată, mai trebuie subliniat că funcţionarul public nemulţumit de sancţiunea aplicată poate să ceară instanţei de contencios administrativ *nu numai anularea* actului administrativ sancţionator, ci *chiar şi modificarea lui.*

612. Cazierul administrativ. Pentru evidenţierea situaţiei disciplinare a funcţionarului public, Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici va elibera *un cazier administrativ,* conform bazei de date pe care o administrează[1].

Cazierul administrativ este conceput ca *un act care cuprinde sancţiunile disciplinare aplicate* funcţionarului public şi care *nu au fost radiate* în condiţiile legii.

Cazierul administrativ *este necesar în următoarele cazuri* prevăzute de lege:

a) desemnarea unui funcţionar public ca membru în comisia de concurs pentru recrutarea funcţionarilor publici;

b) desemnarea unui funcţionar public în calitate de preşedinte şi membru în comisia de disciplină;

c) desemnarea unui funcţionar public ca membru în comisia paritară;

d) ocuparea unei funcţii publice corespunzătoare categoriei înalţilor funcţionari publici sau categoriei funcţionarilor publici de conducere;

e) în orice alte situaţii prevăzute de lege.

Cazierul administrativ *se eliberează la solicitarea*: funcţionarului public interesat; conducătorului autorităţii sau instituţiei publice în care îşi desfăşoară activitatea; preşedintelui comisiei de disciplină; altor persoane prevăzute de lege.

613. Radierea sancţiunilor disciplinare. Sancţiunile disciplinare *se radiază de drept*[2], în termene diferite, după cum urmează:

– mustrarea scrisă *în termen de 6 luni de la aplicare;*

– diminuarea drepturilor salariale cu 5-20% pe o perioadă de până la 3 luni, suspendarea dreptului de avansare în gradele de salarizare sau, după caz, de promovare în funcţia publică pe o perioadă de la 1 la 3 ani, retrogradarea în treptele de salarizare sau retrogradarea în funcţia publică pe o perioadă de până la un an *în termen de 1 an de la expirarea termenului pentru care au fost aplicate;*

---

[1] Articolul 81 din Legea nr. 188/1999, republicată.

[2] Articolul 82 din Legea nr. 188/1999, republicată.

– *în termen de 7 ani de la aplicare* sancţiunea cea mai gravă, destituirea din funcţia publică.

Radierea sancţiunilor disciplinare menţionate, cu excepţia destituirii din funcţia publică, *se constată prin act administrativ al conducătorului autorităţii sau instituţiei publice.* După cum se observă, este un act administrativ de constatare.

II. Răspunderea contravenţională a funcţionarilor publici

614. Răspunderea contravenţională a funcţionarilor publici intervine în situaţia săvârşirii de către aceştia a unor *contravenţii în timpul şi în legătură cu atribuţiile de serviciu,* cum ar fi, bunăoară, nerespectarea disciplinei financiare, nerespectarea normelor privind protecţia mediului ambiant etc.[1]

Împotriva procesului-verbal de constatare a contravenţiei şi de aplicare a sancţiunii, funcţionarul public se poate adresa cu *plângere,* în condiţiile dreptului comun, la judecătoria în a cărei circumscripţie îşi are sediul autoritatea sau instituţia publică în care este numit funcţionarul public sancţionat.

III. Răspunderea civilă a funcţionarilor publici

615. Trei sunt situaţiile în care se angajează răspunderea civilă a funcţionarilor publici, şi anume:

a) pentru pagubele produse cu vinovăţie patrimoniului autorităţii sau instituţiei publice în care funcţionează;

b) pentru nerestituirea în termenul legal a sumelor ce i s-au acordat necuvenit[2];

c) pentru daunele plătite de autoritatea sau instituţia publică, în calitate de comitent, unor terţe persoane, în temeiul unei hotărâri judecătoreşti definitive şi irevocabile.

În ceea ce priveşte procedura de reparare a pagubelor, s-au avut în vedere dispoziţii ce caracterizau fosta răspundere materială a salariaţilor, ca urmare, nu se regăseşte o unitate de concepţie între „răspunderea civilă" a funcţionarului public, situaţiile în care acesta răspunde şi procedura care trebuie urmată pentru recuperarea pagubelor.

Astfel, repararea pagubelor aduse autorităţii sau instituţiei publice în situaţiile prevăzute la art. 84 lit. a) şi b) se dispune prin *emiterea* de către conducătorul autorităţii sau instituţiei publice *a unui ordin sau a unei dispoziţii de imputare,* în termen de 30 de zile de la constatarea pagubei, sau, după caz, prin *asumarea unui*

---

[1] A se vedea *I. Santai,* Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei, vol. I, Sibiu, 1992, p. 94.

[2] Autorul *Ş. Beligrădeanu* arată, întemeiat, că această situaţie reprezintă plata lucrului nedatorat (Consideraţii – teoretice şi practice – în legătură cu Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcţionarilor publici, în Dreptul, nr. 2/2000, p. 16), opinie la care s-a raliat şi *V. Vedinaş* (Legea nr. 188 din 8 decembrie 1999 privind statutul funcţionarilor publici, 2000, p. 153, nota 183).

angajament de plată, iar în situaţia prevăzută la lit. c) a aceluiaşi articol, pe baza hotărârii judecătoreşti definitive şi irevocabile.

Împotriva ordinului sau dispoziţiei de imputare funcţionarul public în cauză *se poate adresa instanţei* de contencios administrativ.

Dreptul conducătorului autorităţii sau instituţiei publice de a emite ordinul sau dispoziţia de imputare *se prescrie în termen de 3 ani de la data producerii pagubei.*

IV. Răspunderea penală a funcţionarilor publici

616. Răspunderea penală a funcţionarului public[1] **intervine** în cazurile în care acesta săvârşeşte infracţiuni în timpul serviciului sau în legătură cu atribuţiile funcţiei publice pe care o ocupă.

Astfel de infracţiuni de serviciu sau în legătură cu serviciul sunt: abuzul în serviciu contra intereselor persoanelor; abuzul în serviciu contra intereselor publice; neglijenţa în serviciu; neglijenţa în păstrarea informaţiilor secrete de stat; purtarea abuzivă; luarea de mită; primirea de foloase necuvenite; trafic de influenţă[2].

În cazul în care funcţionarul public este trimis în judecată pentru săvârşirea unei infracţiuni contra umanităţii, contra statului sau contra autorităţii, unei infracţiuni de serviciu sau în legătură cu serviciul, care împiedică înfăptuirea justiţiei, de fals ori a unor fapte de corupţie sau a unei infracţiuni săvârşite cu intenţie, care ar face-o incompatibilă cu exercitarea funcţiei publice, persoana care are competenţa legală de numire în funcţie *va dispune suspendarea funcţionarului public din funcţia publică pe care o deţine*[3].

Dacă instanţa judecătorească dispune achitarea sau încetarea procesului penal, *suspendarea din funcţia publică încetează*, iar funcţionarul public respectiv *va fi reintegrat* în funcţia publică deţinută anterior şi îi vor fi achitate drepturile salariale aferente perioadei de suspendare.

În situaţia în care nu sunt întrunite condiţiile pentru angajarea răspunderii penale, iar *fapta funcţionarului public poate fi considerată abatere disciplinară*, va fi sesizată *comisia de disciplină competentă.*

De la momentul începerii urmăririi penale, în situaţia în care funcţionarul public poate influenţa cercetarea, persoana care are competenţa numirii în funcţia publică *are obligaţia* să dispună *mutarea temporară a funcţionarului public* în

---

[1] A se vedea, pe larg, *O. Mastacan*, Răspunderea penală a funcţionarului public, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2007, p. 71 şi urm. În opinia noastră, în Capitolul II al lucrării, intitulat „Răspunderea penală a funcţionarului public", nu îşi avea locul examinarea răspunderii penale a Preşedintelui României, a membrilor Guvernului, a parlamentarilor, prefectului şi a aleşilor locali, pentru că nici unul dintre aceştia *nu are calitatea de funcţionar public.*

[2] Dacă pedeapsa principală stabilită este închisoarea de cel puţin 2 ani, instanţa judecătorească poate aplica şi sancţiuni complementare, care pot consta în interzicerea unor drepturi, de pildă, dreptul de a ocupa o funcţie implicând exerciţiul autorităţii de stat; dreptul de a ocupa o profesie de natura aceleia de care s-a folosit condamnatul pentru săvârşirea infracţiunii (art. 64 C. pen.).

[3] Articolul 86 alin. (2) din Legea nr. 188/1999, republicată.

cadrul altui compartiment sau altei structuri fără personalitate juridică a autorității ori instituției publice.

§16. Modificarea raportului de serviciu

617. Mobilitatea în cadrul corpului funcționarilor publici se realizează prin modificarea raporturilor de serviciu, astfel: pentru eficientizarea activității autorităților și instituțiilor publice; în interes public; în interesul funcționarului public, pentru dezvoltarea carierei în funcția publică[1].

Textul art. 87 alin. (2) prevede *cinci modalități de modificare a raportului de serviciu al funcționarului public*, și anume: a) delegarea; b) detașarea; c) transferul; d) mutarea în cadrul altui compartiment sau altei structuri fără personalitate juridică a autorității sau instituției publice; e) exercitarea cu caracter temporar a unei funcții de conducere.

Dacă *mobilitatea* funcționarilor publici de execuție și a funcționarilor publici de conducere *se dispune în interes public*, în condițiile legii, *funcționarii publici nu pot refuza aplicarea măsurilor* prevăzute la art. 87 alin. (2) lit. b) și d), cu excepția cazurilor specificate la art. 89 alin. (3) (în care funcționarul public poate refuza detașarea), sub sancțiunea eliberării din funcția publică. Este un text introdus prin Legea nr. 251/2006, prin care se recunoaște *întâietatea interesului public*, și anume, dacă modificarea raportului lor de serviciu s-a făcut pentru acest motiv, în principiu, *refuzul* funcționarilor publici de execuție și de conducere în cazurile menționate *nu este permis*.

618. Delegarea[2] se dispune *în interesul autorității sau instituției publice în care este încadrat funcționarul public*, pe o perioadă de cel mult 60 de zile calendaristice într-un an.

Delegarea pe o perioadă mai mare de 60 de zile în cursul unui an calendaristic se poate dispune numai cu *acordul scris al funcționarului public*.

Pe timpul delegării, funcționarul public își păstrează funcția publică și salariul, iar autoritatea sau *instituția publică ce îl deleagă* este obligată să suporte costul integral al transportului, cazării și al indemnizației de delegare.

Situațiile care-i permit funcționarului public *să refuze delegarea* sunt enumerate expres, și anume:

– graviditate;

– își crește singur copilul minor;

– starea sănătății, dovedită cu certificat medical, face contraindicată delegarea.

---

[1] Articolul 87 alin. (1) din Legea nr. 188/1999, republicată.

[2] Articolul 88 din Legea nr. 188/1999, republicată.

619. Detașarea[1] se dispune *în interesul autorității sau instituției publice în care urmează să își desfășoare activitatea funcționarul public*, pentru o perioadă de cel mult 6 luni. În cursul unui an calendaristic, un funcționar public poate fi detașat mai mult de 6 luni *numai cu acordul său scris.*

Ca o noutate, detașarea poate fi dispusă *doar dacă pregătirea profesională a funcționarului public corespunde atribuțiilor și responsabilităților funcției publice*, cu respectarea categoriei, clasei și gradului profesional al funcționarului public. Tot prin Legea nr. 251/2006, s-a mai prevăzut că *detașarea se poate dispune și pe o funcție publică de conducere*, cu aplicarea dispozițiilor art. 92 alin. (2), dacă funcționarul public îndeplinește condițiile de studii și vechime în specialitatea studiilor și dacă nu există în cadrul autorității sau instituției publice funcționari publici care să exercite cu caracter temporar funcția publică[2]. Funcționarul public *poate fi detașat pe o funcție publică inferioară, numai cu acordul său scris.*

Pe perioada detașării, funcționarul public își păstrează funcția publică și salariul. Dacă salariul corespunzător funcției publice pe care este detașat este mai mare, el are dreptul la acest salariu. Pe timpul detașării în altă localitate, autoritatea sau instituția publică beneficiară este obligată să îi suporte costul integral al transportului, dus și întors, cel puțin o dată pe lună, al cazării și al indemnizației de detașare.

Situațiile care-l îndreptățesc pe funcționarul public *să refuze* detașarea sunt mai multe la număr decât în forma inițială a textului, ceea ce este în avantajul funcționarului public. Aceste situații sunt:

– graviditatea;
– își crește singur copilul minor;
– starea sănătății, dovedită cu certificat medical, face contraindicată detașarea;
– detașarea se face într-o localitate în care nu i se asigură condiții corespunzătoare de cazare;
– este singurul întreținător de familie;
– motive familiale temeinice justifică refuzul de a da curs detașării.

După cum se observă, primele trei cazuri sunt identice cu cele care-i dau posibilitatea funcționarului public să refuze delegarea. Pe lângă ele, legiuitorul a stabilit încă alte trei situații ce justifică refuzul funcționarului public de a fi detașat.

620. Transferul[3] este menținut ca *o modalitate de modificare a raportului de serviciu, și nu de încetare a acestuia*, cum stipula Legea nr. 188/1999, în forma inițială.

Transferul, conceput în acest sens, poate avea loc după cum urmează:
– în interesul serviciului;
– la cererea funcționarului public.

---

[1] Articolul 89 din Legea nr. 188/1999, republicată.
[2] Articolul 89 alin. (2) din Legea nr. 188/1999, republicată.
[3] Articolul 90 din Legea nr. 188/1999, republicată.

Mai trebuie reţinut că transferul se poate face într-o funcţie publică pentru care sunt îndeplinite condiţiile specifice prevăzute în fişa postului.

a) *Transferul în interesul serviciului* se poate face *numai cu acordul scris al funcţionarului public transferat.*

În cazul transferului în interesul serviciului *în altă localitate*, funcţionarul public transferat are dreptul la o indemnizaţie egală cu salariul net calculat la nivelul salariului din luna anterioară celei în care se transferă, la acoperirea tuturor cheltuielilor de transport şi la un concediu plătit de 5 zile. Plata acestor drepturi se suportă de către autoritatea sau instituţia publică la care se face transferul, în termen de cel mult 15 zile de la data aprobării transferului.

S-a mai adăugat că transferul în interesul serviciului se face într-o funcţie publică de aceeaşi categorie, clasă şi grad profesional *sau într-o funcţie publică de grad inferior.*

b) *Transferul la cerere* se face într-o funcţie publică de aceeaşi categorie, clasă şi grad profesional *sau într-o funcţie publică de nivel inferior*, în urma aprobării cererii de transfer a funcţionarului public, de către conducătorul autorităţii sau instituţiei publice la care se solicită transferul. În acest caz, transferul poate avea loc *numai* între autorităţi sau instituţii publice din administraţia publică centrală, între autorităţi administrative autonome ori, după caz, între autorităţi sau instituţii publice din administraţia publică locală.

Autorităţile sau instituţiile publice au obligaţia de a asigura publicitatea funcţiilor publice vacante care pot fi ocupate prin transfer la cerere[1].

621. Mutarea în cadrul altui compartiment al autorităţii sau instituţiei publice poate fi *definitivă* sau *temporară*[2].

a) *Mutarea definitivă* în cadrul altui compartiment al autorităţii sau instituţiei publice poate avea loc în următoarele situaţii:

– când *se dispune de către conducătorul autorităţii sau instituţiei publice* în care îşi desfăşoară activitatea funcţionarul public, *pe o funcţie publică vacantă de aceeaşi categorie, clasă şi grad profesional* sau cu repartizarea postului corespunzător funcţiei publice deţinute, cu respectarea pregătirii profesionale a funcţionarului public şi a salariului acestuia, fiind *necesar acordul scris al funcţionarului public;*

– *la solicitarea justificată a funcţionarului public, cu aprobarea conducătorului autorităţii sau instituţiei publice, pe o funcţie publică de aceeaşi categorie, clasă şi grad profesional*, cu respectarea pregătirii profesionale a funcţionarului public;

– în *alte situaţii prevăzute de lege.*

Indiscutabil, aceste situaţii sunt mai bine precizate şi mai clare decât fostul text, care era susceptibil de observaţii şi chiar propuneri *de lege ferenda*[3]. În plus, se

[1] Articolul 90 alin. (7) din Legea nr. 188/1999, republicată.

[2] Articolul 91 din Legea nr. 188/1999, republicată.

[3] Potrivit vechiului text, *mutarea definitivă* în cadrul altui compartiment „se aprobă, cu acordul scris al funcţionarului public, de către conducătorul autorităţii sau instituţiei publice

permite mutarea definitivă a funcţionarului public şi în alte situaţii prevăzute de lege.

b) *Mutarea temporară* în cadrul altui compartiment *se dispune motivat, în interesul autorităţii sau instituţiei publice*, de către conducătorul autorităţii sau instituţiei publice *pe o perioadă de maximum 6 luni într-un an*, cu respectarea pregătirii profesionale şi a salariului pe care îl are funcţionarul public.

Prin Legea nr. 251/2006 s-au mai introdus trei alineate, care stabilesc când anume funcţionarul public poate cere mutarea definitivă sau temporară[1], drepturile de care beneficiază când mutarea se dispune în altă localitate[2] şi când funcţionarul public poate refuza[3] mutarea în cadrul altei structuri a autorităţii sau instituţiei publice din altă localitate.

622. Exercitarea cu caracter temporar a unei funcţii publice de conducere vacantă[4] *se realizează prin promovarea temporară a unui funcţionar public* care îndeplineşte condiţiile specifice pentru ocuparea acestei funcţii publice şi care nu are în cazierul administrativ sancţiuni disciplinare neradiate.

Dacă funcţia publică este vacantă, această măsură *se dispune de către persoana care are competenţa numirii în funcţia publică*, pe o perioadă de maximum 6 luni într-un an calendaristic, astfel:

a) *cu avizul* Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici, *pentru funcţiile publice din cadrul autorităţilor şi instituţiilor publice centrale.* Credem că acest aviz are un caracter consultativ. De altfel, fiind o situaţie de exercitare temporară a unei funcţii

---

în care îşi desfăşoară activitatea funcţionarul public". S-a arătat că redactarea textului nu este destul de precisă, şi anume s-ar părea că iniţiativa mutării definitive în cadrul altui compartiment i-ar aparţine funcţionarului public, din moment ce „se aprobă" de conducătorul autorităţii sau instituţiei publice. Pe de altă parte, se cere „acordul scris" al funcţionarului public, ceea ce înseamnă că altcineva hotărăşte măsura respectivă. Pentru claritatea textului, s-au propus, *de lege ferenda*, două variante: a) fie mutarea definitivă în cadrul altui compartiment este *atributul exclusiv* al conducătorului şi atunci textul ar putea avea următorul cuprins: *„mutarea definitivă în cadrul altui compartiment se dispune de conducătorul autorităţii sau instituţiei publice, cu acordul scris al funcţionarului public"*; b) se admite că şi funcţionarul public, în anumite condiţii, poate avea iniţiativa mutării definitive în alt compartiment şi atunci ar trebui adăugat încă un text: *„mutarea definitivă în cadrul altui compartiment poate avea loc şi la cererea scrisă şi motivată a funcţionarului public, aprobată de conducătorul autorităţii sau instituţiei publice"* (*R.N. Petrescu*, Drept administrativ, 2004, p. 490).

[1] În cazul în care starea sănătăţii, dovedită cu certificat medical, nu îi mai permite desfăşurarea activităţii în acel compartiment, mutarea se poate face pe o funcţie publică corespunzătoare, dacă funcţionarul public în cauză este apt profesional să îndeplinească noile atribuţii care îi revin [art. 91 alin. (4)].

[2] Beneficiază de drepturile pe care la are funcţionarul public transferat în interesul serviciului.

[3] Poate refuza, dacă se află într-una din situaţiile stabilite de art. 89 alin. (3), în care funcţionarul public poate refuza detaşarea.

[4] Articolul 92 din Legea nr. 188/1999, republicată.

publice, chiar dacă este de conducere, în doctrină s-a arătat că nici nu era necesară solicitarea acestui aviz[1];

b) *cu obligația înștiințării* înainte cu cel puțin 10 zile a *Agenției Naționale a Funcționarilor Publici*, pentru funcțiile publice din cadrul autorităților și instituțiilor publice din administrația publică *locală*. În situația în care Agenția constată că nu sunt îndeplinite condițiile legale privind exercitarea cu caracter temporar a unei funcții publice de conducere, dispune neefectuarea măsurii sau, după caz, încetarea acesteia[2].

În mod excepțional, se admite ca perioada de 6 luni pentru care se dispune exercitarea cu caracter temporar a unei funcții publice de conducere vacantă să poată fi prelungită cu maximum 3 luni, cu avizul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, dacă autoritatea sau instituția publică a organizat concurs de recrutare sau promovare și funcția publică nu a fost ocupată, în condițiile legii.

Dacă salariul corespunzător funcției publice pe care o exercită temporar este mai mare, funcționarul public are dreptul la acest salariu.

În sfârșit, art. 93 cuprinde precizări despre *mobilitatea în funcție* la care sunt supuși *înalții funcționari publici* și *disponibilitatea* pe care trebuie s-o prezinte la numirile în funcțiile publice prevăzute la art. 12, cu respectarea prevederilor art. 16 alin. (3).

§17. Suspendarea raportului de serviciu

623. Potrivit art. 94 alin. (1) din Legea nr. 188/1999, republicată, *suspendarea de drept* a raportului de serviciu al funcționarului public intervine atunci când funcționarul public se află în una din următoare *situații*:

a) este numit sau ales într-o funcție de demnitate publică, pentru perioada respectivă, cu excepțiile prevăzute la art. 34;

b) este încadrat la cabinetul unui demnitar;

c) este desemnat de către autoritatea sau instituția publică să desfășoare activități în cadrul unor misiuni diplomatice ale României ori în cadrul unor organisme sau instituții internaționale, pentru perioada respectivă;

d) desfășoară activitate sindicală pentru care este prevăzută suspendarea, în condițiile legii;

e) efectuează stagiul militar[3], serviciul militar alternativ, este concentrat sau mobilizat;

f) este arestat preventiv;

---

[1] În acest sens, a se vedea *V. Vedinaș*, Considerații referitoare la modificările și completările aduse Statutului ..., p. 95.

[2] Articolul 92 alin. (2) lit. b) din Legea nr. 188/1999, republicată.

[3] A se vedea Legea nr. 446/2006 privind pregătirea populației pentru apărare (M. Of. nr. 990 din 12 decembrie 2006), care a abrogat Legea nr. 46/1996 privind pregătirea populației pentru apărare.

g) efectuează tratament medical în străinătate, dacă funcționarul public nu se află în concediu medical pentru incapacitate temporară de muncă, precum și pentru însoțirea soțului sau, după caz, a soției ori a unei rude până la gradul I inclusiv, în condițiile legii;

h) se află în concediu pentru incapacitate temporară de muncă, pe o perioadă mai mare de o lună, în condițiile legii;

i) carantină, în condițiile legii;

j) concediu de maternitate, în condițiile legii;

k) este dispărut, iar dispariția a fost constatată prin hotărâre judecătorească irevocabilă;

l) forță majoră;

m) în cazul în care s-a dispus trimiterea în judecată pentru săvârșirea unei infracțiuni de natura celor prevăzute la art. 54 lit. h);

n) pe perioada cercetării administrative, în situația în care funcționarul public care a săvârșit o abatere disciplinară, poate influența cercetarea administrativă, la propunerea motivată a comisiei de disciplină;

o) în alte cazuri expres prevăzute de lege.

Se observă că s-au menținut majoritatea situațiilor stabilite înainte de adoptarea Legii nr. 251/2006, dar, prin aceasta, s-au introdus încă două, cele cuprinse la lit. m), respectiv la lit. n).

În termen de 15 zile calendaristice (nu de 5 zile, cum era anterior) *înainte de data încetării motivului de suspendare de drept*, dar *nu mai târziu de data luării la cunoștință a motivului încetării suspendării de drept*, funcționarul public *este obligat să informeze* în scris persoana care are competența legală de numire în funcția publică despre acest fapt. *Neinformarea* persoanei care are competența legală de numire în funcția publică atrage *încetarea de drept* a raportului de serviciu al funcționarului public, cu excepția cazurilor prevăzute la alin. (1) lit. f), h), i), k) și l)[1].

La rândul ei, persoana care are competența legală de numire în funcția publică *are obligația să asigure*, în termen de 5 zile de la expirarea termenului sus-menționat, condițiile necesare *reluării activității de către funcționarul public*.

624. Suspendarea raportului de serviciu la inițiativa funcționarului public are loc în următoarele *situații*[2]:

a) concediu pentru creșterea copilului în vârstă de până la 2 ani sau, în cazul copilului cu handicap, până la împlinirea vârstei de 3 ani, în condițiile legii;

b) concediu pentru îngrijirea copilului bolnav în vârstă de până la 7 ani sau, în cazul copilului cu handicap pentru afecțiunile intercurente, până la împlinirea vârstei de 18 ani;

c) desfășurarea unei activități în cadrul unor organisme sau instituții internaționale, în alte situații decât atunci când este desemnat de către autoritatea sau

[1] Articolul 94 alin. (2) din Legea nr. 188/1999, republicată.

[2] Articolul 95 alin. (1) din Legea nr. 188/1999, republicată.

instituția publică să efectueze activități în cadrul unor misiuni diplomatice ale României ori în cadrul unor organisme sau instituții internaționale pentru perioada respectivă;

d) pentru participare la campania electorală;

e) pentru participare la grevă, în condițiile legii.

Din formularea potrivit căreia „raportul de serviciu se suspendă la inițiativa funcționarului public" în situațiile menționate, se deduce că, *la intervenirea oricăreia din ele*, raportul de serviciu *se suspendă*, dacă funcționarului public solicită acest lucru.

Prin Legea nr. 251/2006 s-a introdus un nou text, conform căruia raportul de serviciu se poate suspenda *la cererea motivată* a funcționarului public, *pentru un interes personal legitim*, în alte cazuri decât cele prevăzute la art. 95 alin. (1) și la art. 94 alin. (1), pe o perioadă cuprinsă *între o lună și 3 ani*[1].

În art. 95 alin. (3) se prevede că *cererea de suspendare a raportului de serviciu* se face *în scris*, cu cel puțin 15 zile calendaristice înainte de data când se solicită suspendarea, cu excepția participării la grevă, când cererea de suspendare se face cu 48 de ore înainte de declanșarea grevei.

Potrivit art. 95 alin. (4), suspendarea raportului de serviciu *se constată* în cazurile prevăzute la alin. (1) al art. 95 și la art. 94 alin. (1), precum și în alte cazuri reglementate prin legi speciale, respectiv *se aprobă* în cazul alin. (2) al art. 95, *prin act administrativ al persoanei care are competența numirii în funcția publică.*

Și în cazurile de suspendare la inițiativa funcționarului public se aplică textele referitoare la obligația funcționarului de a informa în scris persoana care are competență legală de numire în funcția publică despre acest fapt, în termen de 15 zile calendaristice înainte de data încetării motivului de suspendare, dar *nu mai târziu* de data luării la cunoștință de motivul încetării suspendării.

625. Reluarea activității se dispune *prin act administrativ* al persoanei care are competența legală de numire în funcția publică[2]. *Actul administrativ prin care se constată, respectiv se aprobă suspendarea raportului de serviciu* se comunică, în termen de 10 zile lucrătoare de la data emiterii, Agenției Naționale a Funcționarilor Publici. Aceleiași autorități și în același termen se comunică și *actul administrativ de reluare a activității de către funcționarul public.*

626. Pe perioada suspendării raportului de serviciu, autoritățile și instituțiile publice au obligația *să rezerve postul aferent funcției publice*, acest text fiind în favoarea funcționarilor publici. Ocuparea postului se face, *pe o perioadă determinată*, în condițiile legii.

Pe perioada suspendării, raporturile de serviciu ale funcționarilor publici nu pot înceta și nu pot fi modificate decât din inițiativa sau cu acordul funcționarului

[1] Articolul 95 alin. (2) din Legea nr. 188/1999, republicată.

[2] Articolul 96 alin. (1) din Legea nr. 188/1999, republicată.

public în cauză[1]. Considerăm binevenit și acest text, care are menirea de a proteja funcționarul public împotriva abuzurilor care s-ar putea produce în perioada în care este suspendat din funcția publică.

Totodată, prin Legea nr. 251/2006 s-a mai adăugat un alineat, al cărui conținut este, evident, favorabil funcționarilor publici, și anume *perioada suspendării raporturilor de serviciu* în condițiile art. 94 alin. (1) lit. c) și art. 95 alin. (1) lit. c) se consideră *vechime în funcția publică*.

§18. Încetarea raportului de serviciu

627. Încetarea raporturilor de serviciu ale funcționarilor publici se face prin *act administrativ* al persoanei care are competența legală de numire în funcția publică și are loc în următoarele *condiții*[2]:

– de drept;
– prin acordul părților, consemnat în scris;
– prin eliberare din funcția publică;
– prin destituire din funcția publică;
– prin demisie.

628. Raportul de serviciu încetează de drept în următoarele *situații*:

a) la data decesului funcționarului public;

b) la data rămânerii irevocabile a hotărârii judecătorești de declarare a morții funcționarului public;

c) dacă funcționarul public nu mai îndeplinește *una* dintre condițiile prevăzute la art. 54 lit. a), d) și f), pentru ocuparea funcției publice;

d) la data îndeplinirii cumulative a condițiilor de vârstă standard și a stagiului minim de cotizare pentru pensionare sau, după caz, la data comunicării deciziei de pensionare pentru limită de vârstă, pensionare anticipată, pensionare anticipată parțială ori invaliditate a funcționarului public, potrivit legii;

e) ca urmare a constatării nulității absolute a actului administrativ de numire în funcția publică, de la data la care nulitatea a fost constatată prin hotărâre judecătorească definitivă și irevocabilă;

f) când funcționarul public a fost condamnat printr-o hotărâre judecătorească definitivă pentru o faptă prevăzută la art. 54 lit. h) sau prin care s-a dispus aplicarea unei sancțiuni privative de libertate, *la data rămânerii definitive și irevocabile a hotărârii de condamnare*;

g) ca urmare a interzicerii exercitării profesiei sau a funcției, ca măsură de siguranță ori ca pedeapsă complementară, *de la data rămânerii definitive a hotărârii judecătorești prin care s-a dispus interdicția*;

---

[1] Articolul 96 alin. (3) din Legea nr. 188/1999, republicată.
[2] Articolul 97 din Legea nr. 188/1999, republicată.

h) la data expirării termenului în care a fost ocupată, pe perioadă determinată, funcţia publică.

Constatarea cazului de încetare de drept a raportului de serviciu se face, în termen de 5 zile lucrătoare de la intervenirea lui, *prin act administrativ* al persoanei care are competenţa legală de numire în funcţia publică. Acest act se comunică Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici în termen de 10 zile lucrătoare de la emiterea lui.

629. Eliberarea din funcţia publică este o modalitate de încetare a raportului de serviciu care se dispune de persoana care are competenţa legală de numire în funcţia publică *prin act administrativ* şi care se comunică funcţionarului public în termen de 5 zile lucrătoare de la emitere, în următoarele *cazuri*[1]:

a) autoritatea sau instituţia publică şi-a încetat activitatea ori a fost mutată într-o altă localitate, iar funcţionarul public nu este de acord să o urmeze;

b) autoritatea sau instituţia publică îşi reduce personalul ca urmare a reorganizării activităţii, prin reducerea postului ocupat de funcţionarul public;

c) ca urmare a *admiterii cererii de reintegrare* în funcţia publică ocupată de către funcţionarul public *a unui funcţionar public eliberat sau destituit nelegal ori pentru motive neîntemeiate*, de la data rămânerii definitive şi irevocabile a hotărârii judecătoreşti prin care s-a dispus reintegrarea;

d) pentru incompetenţă profesională, în cazul obţinerii calificativului „nesatisfăcător" la evaluarea performanţelor profesionale individuale;

e) funcţionarul public nu mai îndeplineşte condiţia prevăzută la art. 54 lit. g);

f) starea sănătăţii fizice sau/şi psihice a funcţionarului public, constatată prin decizie a organelor competente de expertiză medicală, nu îi mai permite acestuia să îşi îndeplinească atribuţiile corespunzătoare funcţiei publice deţinute;

g) ca urmare a refuzului neîntemeiat al înaltului funcţionar public de acceptare a numirii în condiţiile art. 93.

Potrivit alin. (2) al art. 99, situaţiile prevăzute la alin. (1) lit. a)-c) şi e)-g) reprezintă *motive neimputabile* funcţionarilor publici.

Obligaţia autorităţii sau instituţiei publice de acordare a preavizului[2]. În cazul eliberării din funcţia publică, autoritatea sau instituţia publică este obligată să acorde funcţionarilor publici un *preaviz de 30 de zile calendaristice.*

În perioada de preaviz, persoana care are competenţa legală de numire în funcţia publică *poate acorda* celui în cauză *reducerea programului de lucru, până la 4 ore zilnic*, fără afectarea drepturilor salariale cuvenite.

În cazurile prevăzute la art. 99 alin. (1) lit. b), c), şi e), în perioada de preaviz, dacă în cadrul autorităţii sau instituţiei publice există *funcţii publice vacante corespunzătoare*, aceasta are obligaţia de a le pune la dispoziţie funcţionarilor publici.

---

[1] Articolul 99 alin. (1) din Legea nr. 188/1999, republicată.

[2] Articolul 99 alin. (3) din Legea nr. 188/1999, republicată.

În situațiile prevăzute la alin. (1) lit. a)-c) și e), dacă nu există funcții publice vacante corespunzătoare în cadrul autorității sau instituției publice, autoritatea ori instituția publică are obligația de a solicita Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, în perioada de preaviz, lista funcțiilor publice vacante. În cazul în care există o funcție publică vacantă corespunzătoare, identificată în perioada de preaviz, *funcționarul public va fi transferat* în interesul serviciului sau la cerere[1].

Mai trebuie adăugat că funcționarul public de conducere *are prioritate* la ocuparea unei funcții publice vacante de nivel inferior.

630. Destituirea din funcția publică[2] se dispune, în condițiile art. 78, prin *act administrativ* al persoanei care are competența legală de numire în funcția publică, *ca sancțiune disciplinară*, aplicată pentru *motive imputabile* funcționarului public, în următoarele *cazuri*:

a) pentru *săvârșirea repetată a unor abateri disciplinare sau a unei abateri disciplinare care a avut consecințe grave*;

b) dacă s-a ivit un motiv legal de incompatibilitate, iar funcționarul public nu acționează pentru încetarea acestuia într-un termen de 10 zile calendaristice, de la data intervenirii cazului de incompatibilitate.

Actul administrativ de destituire din funcție se comunică funcționarului public în termen de 5 zile lucrătoare de la data emiterii, iar *comunicarea* actului trebuie să se facă *anterior* datei destituirii din funcția publică[3].

631. Demisia[4]. Funcționarul public poate să comunice încetarea raporturilor de serviciu prin *demisie, notificată în scris persoanei care are competența legală de numire în funcția publică*. Demisia *nu trebuie motivată* și produce efecte juridice *după 30 de zile calendaristice* de la înregistrare.

Se stabilește un *termen unic* de la care demisia produce efecte juridice pentru toți funcționarii publici, ceea ce reprezintă un aspect pozitiv[5].

632. Consecințe ale încetării raportului de serviciu:

a) funcționarul public *are îndatorirea să predea lucrările și bunurile* care i-au fost *încredințate* în vederea *exercitării atribuțiilor de serviciu*[6];

b) la încetarea raportului de serviciu, funcționarul public *își păstrează drepturile dobândite în cadrul carierei*, cu *excepția* cazului în care raportul de serviciu a încetat din *motive imputabile* acestuia[7];

---

[1] Articolul 99 alin. (6) din Legea nr. 188/1999, republicată.

[2] Articolul 101 din Legea nr. 188/1999, republicată.

[3] Articolul 101 alin. (2) din Legea nr. 188/1999, republicată.

[4] Articolul 102 din Legea nr. 188/1999, republicată.

[5] În forma inițială, în art. 90 din Legea nr. 188/1999 se preciza că demisia produce efecte după 15 zile de la înregistrare, iar în cazul funcțiilor de conducere după 30 de zile.

[6] Această îndatorire o au și funcționarii publici al căror raport de serviciu a fost *modificat* sau *suspendat* [art. 103 alin. (1) din Legea nr. 188/1999, republicată].

[7] Articolul 103 alin. (2) din Legea nr. 188/1999, republicată.

c) de asemenea, funcţionarii publici *beneficiază de drepturi din bugetul asigurărilor pentru şomaj*[1], în cazul în care raporturile de serviciu le-au încetat în condiţiile prevăzute la:

– art. 98 alin. (1) lit. c), cu excepţia cazului în care funcţionarul public nu mai îndeplineşte condiţia prevăzută la art. 54 lit. a), adică nu mai are cetăţenia română şi domiciliul în România;

– art. 98 alin. (1) lit. e) şi h), ca urmare a constatării nulităţii absolute a actului administrativ de numire în funcţia publică, de la data la care nulitatea a fost constatată prin hotărâre judecătorească definitivă şi irevocabilă, respectiv la data expirării termenului în care a fost ocupată pe perioadă determinată funcţia publică;

– art. 99 alin. (1).

Conform dispoziţiilor din art. 106 alin. (1) din lege, în situaţia în care *raportul de serviciu a încetat din motive pe care funcţionarul le consideră netemeinice sau nelegale*, acesta poate *cere instanţei de contencios administrativ anularea actului administrativ prin care s-a constatat sau s-a dispus încetarea raportului de serviciu*, în condiţiile şi termenele prevăzute de Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, cu modificările ulterioare, *precum şi plata* de către autoritatea sau instituţia publică emitentă a actului administrativ a *unei despăgubiri* egale cu salariile indexate, majorate şi recalculate şi cu celelalte drepturi de care *ar fi beneficiat* funcţionarul public.

Trebuie subliniat că prin Legea nr. 251/2006 s-a prevăzut în mod judicios că, din punct de vedere material, *este competentă instanţa de contencios administrativ* şi că se aplică condiţiile şi termenele[2] stabilite de Legea nr. 554/2004.

În al doilea rând, spre deosebire de dreptul comun în materia contenciosului administrativ – Legea nr. 554/204, cu modificările ulterioare –, funcţionarul public poate cere anularea actului administrativ prin care s-a constatat sau s-a dispus încetarea raportului de serviciu, în cazul în care acesta a încetat din motive pe care le consideră nu numai nelegale, *ci şi netemeinice*. Or, dovada netemeiniciei implică evaluarea unor fapte, conduite, evaluare ce ţine, de regulă, de puterea discreţionară de care beneficiază autorităţile şi instituţiile publice.

Totodată, *la solicitarea funcţionarului public*, instanţa care a constatat nulitatea actului administrativ *va dispune reintegrarea acestuia în funcţia publică deţinută*.

§19. Reorganizarea autorităţii sau instituţiei publice

633. În caz de reorganizare a autorităţii sau instituţiei publice, funcţionarii publici vor fi *numiţi în noile funcţii publice* sau, după caz, în *noile compartimente* în *următoarele cazuri*[3]:

---

[1] Articolul 103 alin. (3) din Legea nr. 188/1999, republicată.

[2] Înainte de modificare, era precizat expres termenul de 30 de zile de la comunicare în care funcţionarul public căruia i-a încetat raportul de serviciu din motive pe care le considera netemeinice sau nelegale trebuia să se adreseze instanţei de contencios administrativ.

[3] Articolul 100 alin. (1) din Legea nr. 188/1999, republicată.

a) se modifică atribuţiile aferente unei funcţii publice mai puţin de 50%;
b) sunt reduse atribuţiile unui compartiment;
c) este schimbată denumirea fără modificarea în proporţie de peste 50% a atribuţiilor aferente funcţiei publice;
d) este schimbată structura compartimentului.

Numirea în noile funcţii publice sau în noile compartimente se face cu respectarea următoarelor criterii:
– categoria, clasa şi, după caz, gradul profesional al funcţionarului public;
– îndeplinirea criteriilor specifice stabilite pentru funcţia publică;
– pregătirea profesională;
– să fi desfăşurat activităţi similare.

În cazul în care *există mai mulţi funcţionari publici*, se organizează *examen* de către autoritatea sau instituţia publică.

Reducerea unui post este justificată dacă atribuţiile aferente acestuia se modifică în proporţie de peste 50% sau dacă sunt modificate condiţiile specifice de ocupare a postului respectiv referitoare la studii[1].

Mai trebuie menţionat că, în cazul reorganizării activităţii prin reducerea posturilor, *autoritatea sau instituţia publică nu poate înfiinţa posturi similare celor desfiinţate pentru o perioadă de un an de la data reorganizării.*

§20. Redistribuirea funcţionarilor publici

634. Competenţa redistribuirii funcţionarilor publici aparţine Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici. Redistribuirea se face astfel[2]:

a) în cadrul autorităţilor sau instituţiilor publice din aceeaşi localitate sau dintr-o localitate aflată la o distanţă de până la 50 km de localitatea de domiciliu;

b) în cadrul autorităţilor sau instituţiilor publice din alt judeţ sau aflate la o distanţă mai mare de 50 de km de localitatea de domiciliu, la *cererea funcţionarului public.*

Redistribuirea funcţionarilor publici se face *pe o funcţie publică de aceeaşi categorie, clasă şi acelaşi grad profesional* cu funcţia publică deţinută[3].

Redistribuirea se poate face şi într-o *funcţie publică inferioară vacantă*, dar *numai cu acordul scris* al funcţionarului public[4].

În ce priveşte redistribuirea într-o *funcţie publică de conducere*, aceasta se face cu respectarea alin. (2) sau, după caz, a alin. (3) al art. 104, numai dacă funcţionarul public a îndeplinit atribuţii similare cu atribuţiile funcţiei publice de pe care se efectuează redistribuirea.

---

[1] Articolul 100 alin.( )4 din Legea nr. 188/1999, republicată.
[2] Articolul 104 alin. (1) din Legea nr. 188/1999, republicată.
[3] Articolul 104 alin. (2) din Legea nr. 188/1999, republicată.
[4] Articolul 104 alin. (3) din Legea nr. 188/1999, republicată.

Agenția Națională a Funcționarilor Publici va asigura *redistribuirea pe funcții publice temporar vacante*, ca urmare a *suspendării titularului* pe o perioadă de *cel puțin o lună, a funcționarilor publici din corpul de rezervă* care îndeplinesc condițiile specifice pentru ocuparea funcției publice respective.

În cazul în care există *mai mulți funcționari publici* care îndeplinesc condițiile specifice pentru ocuparea funcției publice respective, Agenția Națională a Funcționarilor Publici organizează, în colaborare cu autoritatea sau instituția publică în carul căreia se află funcția publică vacantă, *o testare profesională pentru selectarea funcționarului public care urmează să fie redistribuit*[1].

Redistribuirea funcționarilor publici din corpul de rezervă se dispune prin *ordin al președintelui* Agenției Naționale a Funcționarilor Publici.

Dacă s-a dispus redistribuirea, conducătorii autorităților și instituțiilor publice *au obligația de a numi* funcționarii publici redistribuiți cu caracter permanent sau temporar. În cazul în care *conducătorii autorităților și instituțiilor publice* nu își îndeplinesc obligația, adică *refuză încadrarea* funcționarilor publici, aceștia *se pot adresa instanței de contencios administrativ competente*[2].

635. Corpul de rezervă[3] este format din *funcționarii publici care au fost eliberați din funcția publică* în condițiile art. 99 alin. (1) lit. a)-c), e) și g), adică din motive neimputabile lor, și este *gestionat* de Agenția Națională a Funcționarilor Publici.

Funcționarii publici *părăsesc* corpul de rezervă și *pierd* calitatea de funcționar public în următoarele împrejurări[4]:

– după împlinirea termenului de 2 ani de la data trecerii în corpul de rezervă;

– în cazul în care Agenția Națională a Funcționarilor Publici îi redistribuie într-o funcție publică vacantă corespunzătoare studiilor absolvite și pregătirii profesionale, iar funcționarul public o refuză;

– angajarea în baza unui contract de muncă pe o perioadă mai mare de 12 luni;

– la cererea funcționarului public.

§21. Dispoziții finale și tranzitorii

636. Potrivit art. 107 din Legea nr. 199/1998, republicată, *funcțiile publice se stabilesc pentru fiecare autoritate și instituție publică în parte, de conducătorul acesteia ori prin hotărâre a consiliului județean sau, după caz, a consiliului local*, pe baza activităților prevăzute la art. 2 alin. (1) și (3) *și cu avizul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici*. Remarcăm, din nou, cerința avizului Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, dar socotim că, și de această dată, are doar *caracter consultativ*.

---

[1] Articolul 104 alin. (5) din Legea nr. 188/1999, republicată.

[2] Articolul 104 alin. (8) din Legea nr. 188/1999, republicată.

[3] Articolul 105 din Legea nr. 188/1999, republicată.

[4] Articolul 105 alin. (2) din Legea nr. 188/1999, republicată.

637. În unităţile administrativ-teritoriale în care persoanele aparţinând unei minorităţi naţionale deţin o pondere de peste 20%, unii funcţionari publici din serviciile care au contacte directe cu cetăţenii *vor cunoaşte şi limba minorităţii naţionale respective*[1]. Această dispoziţie este în concordanţă cu art. 19 din Legea administraţiei publice locale nr. 215/2001 şi cu H.G. nr. 1206/2001[2].

638. Dispoziţiile Legii nr. 188/1999 se completează cu prevederile legislaţiei muncii[3], precum şi cu reglementările de drept comun civile, administrative sau penale, după caz, *în măsura în care nu contravin legislaţiei specifice funcţiei publice.*

639. Conform art. 112 alin. (1) din lege, *numărul total al funcţiilor publice de conducere din cadrul fiecărei autorităţi sau instituţii publice,* cu excepţia funcţiilor publice de secretar al unităţii administrativ-teritoriale şi de şef al oficiului prefectural, este de maximum 12% din numărul total al funcţiilor publice.

Prin excepţie, în cadrul aparatului propriu al ministerelor, al celorlalte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale şi al instituţiilor publice subordonate acestora, ponderea funcţiilor publice de conducere se poate stabili, *pe baza justificării autorităţii sau instituţiei publice,* la maximum 15% din numărul total al funcţiilor publice.

§22. Scurte consideraţii despre Codul de conduită al funcţionarilor publici

640. Preliminarii. Codul de conduită al funcţionarilor publici, adoptat prin Legea nr. 7/2004[4], reglementează *normele de conduită profesională* a funcţionarilor publici care sunt obligatorii pentru persoanele care ocupă o funcţie publică în cadrul autorităţilor şi instituţiilor publice ale administraţiei publice centrale şi locale, precum şi în cadrul autorităţilor administrative autonome, denumite în cuprinsul Codului *autorităţi şi instituţii publice*[5].

---

[1] Articolul 108 din Legea nr. 188/1999, republicată.

[2] H.G. nr. 1206/2001 pentru aprobarea Normelor de aplicare a dispoziţiilor privitoare la dreptul cetăţenilor aparţinând unei minorităţi naţionale de a folosi limba maternă în administraţia publică locală cuprinse în Legea nr. 215/2001 a administraţiei publice locale (M. Of. nr. 781 din 7 decembrie 2001); a se vedea şi Convenţia-cadru pentru protecţia minorităţilor naţionale a Consiliului Europei, ratificată de România prin Legea nr. 33/1995 (M. Of. nr. 82 din 4 mai 1995).

[3] Înainte de modificarea intervenită prin Legea nr. 161/2003, se stipula că dispoziţiile Legii nr. 188/1999 se completează cu prevederile legislaţiei muncii.

[4] Legea nr. 7/2004 privind Codul de conduită a funcţionarilor publici (republicată în M. Of. nr. 525 din 2 august 2007).

[5] Articolul 1 din Legea nr. 7/2004, republicată.

În Cod sunt prezentate principiile generale care guvernează conduita profesională a funcționarilor publici și *se definesc anumiți termeni*, cum sunt: funcționar public, funcție publică, interes public, interes personal, conflict de interese, informație de interes public, informație cu privire la date personale.

641. Normele de conduită profesională a funcționarilor publici sunt stabilite în Capitolul II al Codului și ele conțin o serie de obligații ce revin funcționarilor publici.

Astfel, funcționarii publici *au obligația de a asigura un serviciu public de calitate în beneficiul cetățenilor*, prin participarea activă la luarea deciziilor și la transpunerea lor în practică, în scopul realizării competențelor autorităților și ale instituțiilor publice. De asemenea, în exercitarea funcției publice, funcționarii publici *au obligația de a avea un comportament profesionist*, precum și de a asigura transparența administrativă, pentru a câștiga și menține încrederea publicului în integritatea, imparțialitatea și eficacitatea autorităților și instituțiilor publice[1].

Funcționarilor publici *le este interzis*:

– să exprime în public aprecieri neconforme cu realitatea în legătură cu activitatea autorității sau instituției publice în care își desfășoară activitatea, cu politicile și strategiile acesteia ori cu proiectele de acte cu caracter normativ sau individual;

– să facă aprecieri neautorizate în legătură cu litigiile aflate în curs de soluționare și în care autoritatea sau instituția publică în care își desfășoară activitatea are caracter de parte;

– să dezvăluie informații care nu au caracter public, în alte condiții decât cele prevăzute de lege;

– să dezvăluie informațiile la care au acces în exercitarea funcției publice, dacă această dezvăluire este de natură să atragă avantaje necuvenite ori să prejudicieze imaginea sau drepturile instituției ori ale unor funcționari publici, precum și ale persoanelor fizice șu juridice;

– să acorde asistență și consultanță persoanelor fizice sau juridice în vederea promovării de acțiuni juridice ori de altă natură împotriva statului sau autorității ori instituției publice în care își desfășoară activitatea.

Trebuie reținut că dispozițiile menționate se aplică și *după încetarea raporturilor de serviciu*, pentru *o perioadă de 2 ani*, dacă prevederile din legile speciale nu prevăd alte termene[2].

Codul cuprinde și alte obligații ce revin funcționarilor publici referitoare la libertatea opiniilor, activitatea publică, activitatea politică, folosirea imaginii proprii, cadrul relațiilor în exercitarea funcției publice, conduita în relațiile internaționale, participarea la procesul de luare a deciziilor, obiectivitate în evaluare, folosirea prerogativelor de putere publică, utilizarea resurselor publice, limitarea participării la achiziții, concesionări sau închirieri.

---

[1] Articolul 5 alin. (2) din Legea nr.7/2004, republicată.

[2] Articolul 7 alin. (3) din Legea nr. 7/2004, republicată.

Astfel, se arată că orice funcționar public *poate achiziționa* un bun aflat în proprietatea privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale, supus vânzării în condițiile legii, *cu excepția următoarelor cazuri*:

– când a luat cunoștință, în cursul sau ca urmare a îndeplinirii atribuțiilor de serviciu, despre valoarea ori calitatea bunurilor care urmează să fie vândute;

– când a participat, în exercitarea atribuțiilor de serviciu, la organizarea vânzării bunului respectiv;

– când poate influența operațiunile de vânzare sau când a obținut informații la care persoanele interesate de cumpărarea bunului nu au avut acces.

Dispozițiile sus-menționate se aplică în mod corespunzător și în cazul *concesionării sau închirierii* unui bun aflat în *proprietatea publică ori privată* a statului sau a unităților administrativ-teritoriale.

Totodată, funcționarilor publici *le este interzisă furnizarea informațiilor* referitoare la bunurile proprietate publică sau privată a statului ori a unităților administrativ-teritoriale, supuse operațiunilor de vânzare, concesionare sau închiriere, în alte condiții decât cele prevăzute de lege.

642. Coordonarea, monitorizarea și controlul aplicării normelor de conduită profesională se asigură de Agenția Națională a Funcționarilor Publici. Aceasta întocmește și un *raport anual* cu privire la managementul funcției publice și al funcționarilor publici, care trebuie să cuprindă date privind numărul și obiectul sesizărilor privind cazurile de încălcare a normelor de conduită morală și profesională; categoriile și numărul de funcționari publici care au încălcat normele de conduită morală și profesională; cauzele și consecințele nerespectării prevederilor Codului de conduită; evidențierea cazurilor în care funcționarilor publici li s-a cerut să acționeze sub presiunea factorului politic[1]. Se mai precizează că Agenția Națională a Funcționarilor Publici are posibilitatea de a prezenta în raportul anual în mod detaliat, *chiar unele cazuri* care prezintă *un interes deosebit pentru opinia publică*. Apreciem că este o dispoziție importantă, prin care se concretizează *principiul deschiderii și transparenței*, conform căruia activitățile desfășurate de funcționarii publici în exercitarea funcției lor sunt publice și pot fi spuse monitorizării cetățenilor.

Autoritățile și instituțiile publice monitorizează și ele respectarea normelor de conduită, fiind desemnat în acest sens un funcționar public, prin emiterea *unui act administrativ* de către conducătorul autorității sau instituției publice.

643. Încălcarea dispozițiilor cuprinse în Codul de conduită atrage *răspunderea disciplinară a funcționarilor publici*[2], în condițiile legii.

Comisiile de disciplină cercetează încălcarea prevederilor acestui cod și *propun* aplicarea sancțiunilor disciplinare, în condițiile legii.

---

[1] Articolul 22 din Legea nr. 7/2004, republicată.

[2] Articolul 23 alin. (1) din Legea nr. 7/2004, republicată.

Funcționarii publici nu pot fi sancționați sau prejudiciați în niciun fel pentru sesizarea cu bună-credință a comisiei de disciplină competente, în condițiile legii, cu privire la cazurile de încălcare a normelor de conduită[1].

În cazurile în care faptele săvârșite întrunesc *elementele constitutive ale unor infracțiuni*, vor fi sesizate *organele de urmărire penală*, competente potrivit legii.

În sfârșit, funcționarii publici *răspund* în cazurile în care, prin *faptele săvârșite cu încălcarea normelor de conduită profesională, creează prejudicii* persoanelor fizice sau juridice.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

[1] Articolul 23 alin. (3) din Legea nr. 7/2004, republicată.

PARTEA A VII-A
RĂSPUNDEREA CONTRAVENȚIONALĂ. RĂSPUNDEREA ADMINISTRATIVĂ PATRIMONIALĂ

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul I.
Răspunderea contravențională

§1. Noțiunea răspunderii contravenționale

644. Noțiunea de abatere administrativă. Încălcarea sau nesocotirea normelor de drept administrativ reprezintă un *fapt administrativ ilicit*, numit și *abatere administrativă*.

Noțiunea abaterii administrative este folosită în două sensuri: *sensul larg*, prin care se înțelege *orice încălcare a normelor de drept administrativ* și care poate să atragă răspunderea administrativă sau măsuri de executare silită, și *sensul restrâns*, prin care se înțelege numai *încălcarea normelor de drept administrativ care reprezintă o contravenție* și antrenează răspunderea contravențională[1].

645. Înțelesul răspunderii contravenționale. Într-o opinie, la care ne-am raliat, *răspunderea administrativă* este definită ca forma răspunderii care „intervine când au fost încălcate raporturile de drept administrativ și al cărei regim juridic este reglementat de normele dreptului administrativ"[2].

Răspunderea contravențională este principala formă a răspunderii administrative, care *intervine numai în situația săvârșirii unei fapte calificate expres de lege drept contravenție*.

Abaterile administrative, în sens larg, cuprind orice încălcare a normelor de drept administrativ[3]. Ca urmare, sancțiunile stabilite pentru abateri administrative sunt mai variate decât cele contravenționale (spre exemplu, aplicarea unor majorări de întârziere ca urmare a neplății la termen a impozitelor; oprirea funcționării unor instalații, secții etc.)[4].

Răspunderea administrativă[5] specifică în situația săvârșirii abaterilor administrative și răspunderea contravențională ce intervine ca urmare a săvârșirii contravențiilor antrenează *sancțiuni represive*, deci ambele sunt forme ale răspunderii juridice sancționatorii.

---

[1] A se vedea *I. Iovănaș*, Drept administrativ și elemente ale științei administrației, p. 329; *I. Santai*, op. cit., p. 98.

[2] A se vedea *I. Iovănaș, op. cit.*, p. 328.

[3] A se vedea *I. Santai*, op. cit., p. 98.

[4] A se vedea *V.I. Prisăcaru*, op. cit., p. 390-391.

[5] Autorul *A. Iorgovan* folosește noțiunea de „răspundere administrativ-disciplinară" pentru încălcarea normelor de drept administrativ prin abateri administrative, altele decât contravențiile (op. cit., vol. II, 2005, p. 361 și urm.).

Instituţia poliţiei administrative este examinată pe larg în lucrările de specialitate occidentale, mai ales în cele franceze. Astfel, prin *„poliţie administrativă generală"* se înţelege ansamblul activităţilor administraţiei având ca obiect edictarea regulilor generale şi a măsurilor individuale necesare pentru menţinerea ordinii publice, a siguranţei, liniştii, salubrităţii[1]. *Poliţiile administrative speciale se aplică* unor categorii de administraţi (spre exemplu, străini), anumitor activităţi (spre exemplu, vânat, pescuit) sau anumitor situaţii (edificii insalubre etc.)[2].

În doctrina franceză, noţiunea de poliţie administrativă mai este utilizată şi pentru a desemna personalul de poliţie care compune *serviciul public al poliţiei*, în sensul organic al termenului.

Măsurile de poliţie administrativă pot fi luate pe calea unor acte normative (măsurile referitoare la circulaţie) sau a unor acte individuale (interzicerea unor manifestaţii)[3]. Măsurile poliţiei administrative au *caracter preventiv*[4], obiectul lor fiind evitarea ca ordinea publică să fie tulburată. Se mai susţine că noţiunea de „prevenire" trebuie reexaminată în lumina unor noi principii, cum ar fi acela al *precauţiunii*, care are o importanţă tot mai mare în anumite domenii, cum ar fi cel privind mediul înconjurător.

646. Privire istorică asupra legislaţiei contravenţionale în România. În perioada interbelică, contravenţiile erau prevăzute şi sancţionate în conformitate cu prevederile Codului penal. Astfel, în Codul penal din 1936, *infracţiunile* erau împărţite în trei clase: *crime*, *delicte* şi *contravenţii*, în raport cu specia pedepsei prevăzute de lege pentru fiecare dintre ele[5].

Decretul nr. 185/1954[6] a abrogat dispoziţiile din Codul penal şi legile referitoare la stabilirea şi sancţionarea faptelor ce constituie contravenţii sau abateri, cele privitoare la procedura de constatare şi executare a acestora, precum şi de executare a amenzilor. Prin acest act normativ, contravenţiile au fost scoase din categoria infracţiunilor şi trecute în categoria *abaterilor administrative*.

Decretul nr. 185/1954 ce reprezenta „legea-cadru" în materie contravenţională a prevăzut principiile şi regulile constatării faptei şi aplicării sancţiunii, căile de atac şi executarea sancţiunii[7].

---

[1] A se vedea *G. Vedel*, Droit administratif, Presses Universitaires de France, 1968, p. 665-666.

[2] A se vedea *G. Dupuis, M.-J. Guédon*, op. cit., p. 464 şi urm.

[3] Cu privire la măsurile poliţiei administrative, a se vedea *G. Vedel*, op. cit., p. 679-680; *R. Chapus*, op. cit., tome I, 1999, p. 690 şi urm.

[4] Spre deosebire de poliţia administrativă, *poliţia judiciară* are caracter represiv, ca urmare, contenciosul celei dintâi aparţine tribunalelor administrative, iar contenciosul celei de-a doua tribunalelor judiciare (*J. Morand-Deviller*, op. cit., 2007, p. 566).

[5] În cele mai multe ţări occidentale, acest sistem se menţine şi în prezent. De aceea, instituţia juridică a contravenţiei nu este studiată de dreptul administrativ, ci de dreptul penal.

[6] Republicat în B. Of. nr. 12 din 28 mai 1955.

[7] A se vedea *A. Iorgovan*, op. cit., vol. II, 2005, p. 381.

Legea nr. 32/1968 pentru stabilirea şi sancţionarea contravenţiilor[1] a reprezentat un evident progres în reglementarea contravenţiilor, demonstrat şi de faptul că a continuat să se aplice până în anul 2001, chiar dacă unele legi şi ordonanţe ale Guvernului, adoptate după 1989, au modificat sau au stabilit unele rezerve la anumite dispoziţii ale Legii-cadru.

§2. Reglementarea actuală a contravenţiilor

647. În prezent, sediul materiei îl constituie O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravenţiilor[2], care a abrogat Legea nr. 32/1968. Desigur, actuala reglementare conţine elemente de noutate[3], dar cel mai important aspect îl reprezintă punerea de acord a prevederilor sale cu principiile Constituţiei din 1991.

Scopul legii contravenţionale este stipulat în art. 1 teza I, unde se arată că apără valorile sociale care nu sunt ocrotite prin legea penală, formulare considerată, într-o opinie, cel puţin discutabilă[4].

Trebuie subliniat că nu numai în legislaţia românească contravenţiile au fost scoase de sub incidenţa legii penale, ci şi în legislaţiile altor ţări, bunăoară, Germania, Cehia şi Slovacia.

Este adevărat că *în jurisprudenţa Curţii Europene a Drepturilor Omului contravenţia este considerată o faptă penală.* Pe de altă parte, Curtea Constituţională din ţara noastră a arătat că „în jurisprudenţa sa, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că nimic nu împiedică statele să îşi îndeplinească rolul lor de gardieni ai interesului public prin stabilirea sau menţinerea unei distincţii între diferitele tipuri de infracţiuni"[5]. În continuare, se arată că, în principiu, Convenţia pentru apărarea drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale nu se opune tendinţei de dezincriminare existente în statele membre ale Consiliului Europei[6] şi că aceste fapte intră sub incidenţa art. 6 din Convenţie, după cum s-a pronunţat Curtea Europeană a Drepturilor Omului în cauza *Öztürk împotriva Germaniei*, în 1984.

De altfel, şi într-o valoroasă lucrare recentă din ţara noastră se subliniază că revenirea la sistemul tripartit, potrivit căruia contravenţiile ar urma să fie incluse în

---

[1] B. Of. nr. 148 din 14 noiembrie 1968.

[2] Publicată în M. Of. nr. 410 din 25 iulie 2001, aprobată şi completată prin Legea nr. 180/2002 (M. Of. nr. 268 din 22 aprilie 2002), cu modificările şi completările ulterioare.

[3] Cu privire la prezentarea regimului contravenţiilor introdus de O.G. nr. 2/2001, înainte de adoptarea Legii de aprobare nr. 180/2002, a se vedea *I. Poenaru*, Noul regim al contravenţiilor. Ordonanţa nr. 2/2001 (I); *I. Santai*, Noul regim al contravenţiilor. Ordonanţa nr. 2/2001 (II), în Dreptul nr. 12/2001, p. 3-17.

[4] A se vedea *O. Podaru, R, Chiriţă*, Ordonanţa Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravenţiilor, comentată şi adnotată, Ed. Sfera Juridică, Cluj-Napoca, 2006, p. 3.

[5] C.C., Decizia nr. 197/2003 referitoare la excepţia de neconstituţionalitate a dispoziţiilor art. 12 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravenţiilor, aprobată cu modificări prin Legea nr. 180/2002, în M. Of. nr. 545 din 29 iulie 2003.

[6] *Idem.*

Codul penal și supuse prevederilor acestuia, „nu este adecvată răsturnărilor economice și sociale intervenite în lume ca urmare a progreselor tehnice și, în special, a informaticii"[1], opinie pe care o împărtășim și noi.

§3. Definiția și trăsăturile caracteristice ale contravențiilor

648. Definiția contravenției. Conform art. 1 teza a II-a din O.G. nr. 2/2001, *constituie contravenție fapta săvârșită cu vinovăție, stabilită și sancționată prin lege, ordonanță, prin hotărâre a Guvernului sau, după caz, prin hotărâre a consiliului local al comunei, orașului, municipiului sau al sectorului municipiului București, a consiliului județean ori a Consiliului General al Municipiului București.*

Mai întâi, trebuie observat că, spre deosebire de definiția contravenției stabilită în Legea nr. 32/1968, s-a renunțat la precizarea potrivit căreia contravenția are un grad de pericol social mai redus decât infracțiunea[2]. Este adevărat că, încă sub imperiul acestei legi, s-a arătat că criteriul periculozității sociale mai reduse pe care-l prezintă contravenția nu este suficient pentru a deosebi cele două categorii, deoarece, uneori, anumite contravenții sunt pedepsite mai sever decât unele infracțiuni[3].

Totuși, contravenția, prin natura sa, este o *faptă antisocială*, ceea ce înseamnă că prezintă un anumit grad de pericol social[4]. De altfel, și Curtea Europeană a Drepturilor Omului s-a pronunțat în sensul că procedura de contestare a procesului-verbal de contravenție poate fi asimilată unei proceduri penale[5].

Din definiție[6] rezultă următoarele *trăsături caracteristice ale contravenției*: fapta este săvârșită cu vinovăție; fapta este prevăzută și sancționată prin lege și celelalte acte normative indicate expres în legea-cadru[7].

a) *Fapta este săvârșită cu vinovăție.* Ne aflăm în prezența unei contravenții când subiectul alege o conduită care este contrară normelor de drept și ordinii de drept. Articolul 10 din fosta Lege nr. 32/1968 preciza că fapta prevăzută de lege sau alt

---

[1] *T. Drăganu*, Liberul acces la justiție, p. 263. În sensul că dezvoltarea socială din România nu mai permite revenirea contravenției în dreptul penal, a se vedea și *M .Ursuța*, Procedura contravențională, Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 13.

[2] Pentru observații critice cu privire la eliminarea precizării referitoare la pericolul social al contravenției, a se vedea *O. Podaru*, Comentariu la O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, în P.R. nr. 1/2002, p. 280.

[3] A se vedea *I. Iovănaș*, op. cit., p. 330.

[4] În acest sens, a se vedea *A. Trăilescu*, op. cit., 2008, p. 341.

[5] C.E.D.O., cauza *Anghel c. României*, Hotărârea din 4 octombrie 2007, consultată pe www.avocatnet.ro.

[6] Cu privire la definiția și trăsăturile caracteristice ale contravenției, a se vedea *M. Ursuța*, op. cit., p. 67 și urm.

[7] A se vedea *V. Vedinaș*, op. cit., 2007, p. 246-247. Cu privire la trăsăturile generale ale contravenției, a se vedea și *O. Podaru, R. Chiriță*, op. cit., p. 6 și urm.; *M.A. Hotca*, Regimul juridic al contravențiilor, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 12 și urm.

act normativ se sancționează chiar dacă este săvârșită fără intenție, ceea ce a fost interpretat în sensul că se socotesc drept contravenții faptele ilicite săvârșite din culpă. Sub imperiul aceleiași legi, s-a considerat că, în acele cazuri în care actele normative prevăd intenția ca element constitutiv al contravenției, săvârșirea faptei din culpă nu poate fi calificată contravenție[1].

O.G. nr. 2/2001 nu mai face nicio referire în acest sens, în schimb, unele legi stipulează că anumite contravenții pot fi săvârșite cu intenție sau din culpă.

Drept urmare, după cum s-a subliniat, în prezent, în planul răspunderii contravenționale, distincția între culpă și intenție „(...) devine relevantă numai în măsura în care norma care stabilește contravenția face o atare distincție"[2].

b) *Fapta este stabilită și sancționată prin lege și celelalte acte normative stipulate expres în O.G. nr. 2/2001.* O persoană fizică sau juridică va răspunde contravențional[3] numai dacă o faptă este prevăzută și sancționată drept contravenție în lege, ordonanță, hotărâre a Guvernului, hotărâre a consiliului local al comunei, orașului, municipiului sau al sectorului municipiului București, a consiliului județean ori a Consiliului General al Municipiului București[4].

Prin *legi, ordonanțe sau hotărâri ale Guvernului* se pot stabili și sancționa *contravenții în toate domeniile de activitate.*

Prin *hotărâri ale autorităților administrației publice locale sau județene se stabilesc și se sancționează contravenții în toate domeniile de activitate pentru care acestora le sunt stabilite atribuții prin lege*, în măsura în care în domeniile respective nu sunt stabilite contravenții prin legi, ordonanțe sau hotărâri ale Guvernului[5].

Domeniile în care pot fi stabilite și sancționate contravenții de consiliile locale ale sectoarelor municipiului București sunt stabilite expres în alin. (3) al art. 2 din O.G. nr. 2/2001[6].

---

[1] A se vedea *V. Gionea*, Regimul stabilirii sancționării și prescrierii contravențiilor, cu privire specială în construcții, în R.D.C. nr. 6/1999, p. 91.

[2] *A. Iorgovan*, op. cit., vol. II, 2005, p. 386.

[3] A se vedea, de exemplu, *Al. Țiclea și colab*, Răspunderea contravențională, Ed. Atlas, București, 1995, p. 8.

[4] Într-o opinie, se arată că „Tot prin art. 1 se stabilește care organe ale puterii de stat au competența de a stabili și sancționa contravenții (...)" (*O. Podaru, R. Chiriță*, op. cit., p. 11). Folosirea noțiunii de „organe ale puterii de stat" este incorectă, deoarece consiliile locale menționate, consiliile județene și Consiliul General al Municipiului București nu sunt „organe ale puterii de stat", ci autorități ale administrației publice locale.

[5] Articolul 2 alin. (2) din O.G. nr. 2/2001.

[6] Astfel, consiliile locale ale sectoarelor municipiului București pot stabilit și sancționa contravenții în următoarele domenii: salubritate, activitatea din piețe, curățenia și igienizarea acestora; întreținerea parcurilor și a spațiilor verzi, a spațiilor și a locurilor de joacă pentru copii; amenajarea și curățenia spațiilor din jurul blocurilor de locuințe, precum și a terenurilor virane; întreținerea bazelor și obiectivelor sportive aflate în administrația lor; întreținerea străzilor și a trotuarelor, a școlilor și a altor instituții de educație și cultură, întreținerea clădirilor, a împrejmuirilor și a altor construcții; depozitarea și colectarea gunoaielor și a resturilor menajere.

Consiliul General al Municipiului București poate stabili și alte domenii de activitate din competența consiliilor locale ale sectoarelor, în care acestea pot stabilit și sancționa contravenții.

Conform textului[1] alin. (5) al art. 3, hotărârile consiliilor locale sau județene, ori, după caz, ale sectoarelor municipiului București, prin care s-au stabilit contravenții cu nesocotirea principiilor prevăzute la alin. (2)-(4), sunt *nule de drept*. Nulitatea se constată de *instanța de contencios administrativ competentă, la cererea oricărei persoane interesate*.

Actele normative prin care se stabilesc contravenții trebuie să cuprindă *descrierea faptelor ce constituie contravenții și sancțiunea ce urmează a se aplica pentru fiecare dintre acestea*. În cazul *sancțiunii cu amendă*, se vor stabili *limita minimă și maximă a acesteia* sau, după caz, *cote procentuale din anumite valori*; se pot stabilit și *tarife de determinare a despăgubirilor pentru pagubele pricinuite* prin săvârșirea contravențiilor[2].

Regula este că actele normative prin care se stabilesc și se sancționează contravenții *intră în vigoare în termen de 30 de zile de la data publicării*[3], iar în cazul hotărârilor consiliilor locale sau județene, punerea în aplicare se face după scurgerea unui termen de 5 zile de la comunicarea actului către prefect, conform Legii administrației publice locale nr. 215/2001.

În cazuri urgente, se poate prevedea intrarea în vigoare într-un *termen mai scurt*, dar nu mai puțin de 10 zile.

Hotărârile autorităților administrației publice locale sau județene prin care se stabilesc și se sancționează contravenții pot fi aduse la cunoștință publică prin afișare sau prin orice altă formă de publicitate în condițiile Legii nr. 215/2001.

§4. Subiectele răspunderii contravenționale

Subiectele răspunderii contravenționale sunt persoanele fizice și juridice.

649. Persoana fizică – subiect al răspunderii contravenționale. Sancțiunile contravenționale se aplică persoanelor fizice care au săvârșit contravențiile. Persoana fizică este socotită *subiect pasiv al răspunderii contravenționale*, adică cel asupra căruia i se aplică sancțiunea juridică de către *subiectul activ*, care este, de regulă, o autoritate a administrației publice centrale sau locale, adică fie o autoritate de stat, fie o autoritate a comunității locale. Subiectul activ al răspunderii contravenționale

[1] Detalii cu privire la acest alineat, a se vedea în *O. Podaru, R. Chiriță*, op. cit., p. 15-19.

[2] Articolul 3 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001.

[3] Față de termenul de 10 zile de la aducerea lor la cunoștință publică, prevăzut de fosta Lege nr. 32/1968, ni se pare mai potrivit cel actual de 30 de zile, dat fiind că autoritățile publice, precum și persoanele fizice și juridice au la dispoziție o perioadă de timp mai lungă pentru a cunoaște implicațiile noii reglementări.

poate fi, în condițiile legii, și o persoană juridică de drept privat, dacă este implicată în realizarea unui serviciu public[1].

Cât privește *fapta ilicită*, situația este inversă, adică subiectul activ este autorul acesteia, iar subiectul pasiv este cel asupra căruia se repercutează urmarea materială sau starea de pericol creată prin fapta ilicită[2]. Ca atare, în cazul *contravenției, subiectul activ* este contravenientul, iar *subiectul pasiv* poate fi o autoritate publică, o persoană juridică de drept privat care realizează un serviciu public, o persoană fizică[3].

Persoana fizică va răspunde contravențional *numai dacă a împlinit vârsta de 14 ani*. În art. 11 alin. (2) din O.G. nr. 2/2001 se prevede expres că *minorul sub 14 ani nu răspunde contravențional*.

Pentru contravențiile săvârșite de *minorii care au împlinit 14 ani*, minimul și maximul amenzii stabilite în actul normativ pentru fapta săvârșită se reduc la jumătate.

Minorul care nu a împlinit vârsta de 16 ani nu poate fi sancționat cu obligarea la prestarea unei activități în folosul comunității.

650. Persoana juridică – subiect al răspunderii contravenționale. Persoana juridică *autoare a contravenției* este și ea *subiectul pasiv al răspunderii contravenționale*, actuala reglementare aducând o modificare de substanță, și anume transformă sancționarea persoanei juridice din excepție în regulă.

Astfel, răspunderea contravențională a persoanei juridice este consacrată expres în art. 3 alin. (2) din O.G. nr. 2/2001. Se precizează că *persoana juridică răspunde contravențional în cazurile și în condițiile prevăzute de actele normative prin care se stabilesc și se sancționează contravenții*. După cum se observă, textul face trimitere la actele normative speciale care vor stabili situațiile și condițiile în care răspunde persoana juridică. Soluția la care s-a oprit legiuitorul este considerată criticabilă[4], deoarece nu conține niciun fel de precizări exprese în ordonanța-cadru a răspunderii contravenționale.

Mai reținem ideea potrivit căreia *răspunderea contravențională a persoanei juridice nu o exclude pe cea a persoanei fizice care a săvârșit contravenția*[5].

651. Dacă aceeași persoană a săvârșit mai multe contravenții, sancțiunea se aplică pentru fiecare contravenție[6].

Când contravențiile au fost constatate prin același proces-verbal, sancțiunile contravenționale *se cumulează*, fără a putea depăși dublul maximului amenzii

---

[1] A se vedea *A. Iorgovan*, op. cit., vol. II, 2005, p. 395.

[2] În acest sens, a se vedea *D. Apostol Tofan*, Drept administrativ, vol. II, 2004, p. 221.

[3] *Ibidem*.

[4] A se vedea, în acest sens, *O. Podaru, R. Chiriță*, op. cit., p. 33-34.

[5] A se vedea *M. A. Hotca*, op. cit., p. 62; *O. Podaru, R. Chiriță*, op. cit., p. 36-37.

[6] Articolul 10 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001.

prevăzut pentru contravenția cea mai gravă sau, după caz, maximul general stabilit în O.G. nr. 2/2001 pentru prestarea unei activități în folosul comunității[1].

Din *practica judiciară*, învederăm o speță în care instanța a constatat că agentul constatator a încălcat prevederile art. 10, deoarece a aplicat direct o sancțiune contravențională cumulată, prin stabilirea directă a amenzii cumulate. Instanța a constatat că, procedându-se astfel, nu se poate verifica individualizarea sancțiunilor aplicate pentru fiecare contravenție în parte și nici nu se poate ști care este sancțiunea stabilită în situația în care se constată că pentru una dintre faptele reținute a intervenit o cauză de nulitate[2]. Prin menținerea procesului-verbal așa cum a fost întocmit s-ar ajunge la aplicarea unei sancțiuni cu amendă de 3.500.000 lei pentru o contravenție sancționată cu amendă în cuantum de la 500.000 lei la 700.000 lei. S-a mai arătat că „În acest mod, recurentului i-a fost produsă o vătămare ce nu poate fi înlăturată decât prin anularea procesului-verbal, menținerea unei sancțiuni peste maximul special prevăzut de lege fiind nelegală"[3], soluție pe care o împărtășim.

În cazul în care la săvârșirea unei contravenții au participat *mai multe persoane*, sancțiunea se va aplica *fiecăreia separat*. La individualizarea sancțiunii se va ține seama de contribuția fiecăruia, de gradul de participare sau de aportul avut la săvârșirea contravenției[4].

§5. Sancțiunile contravenționale prevăzute de O.G. nr. 2/2001

652. Sancțiunile contravenționale reprezintă o grupă a sancțiunilor juridice care se aplică persoanelor fizice și juridice care au săvârșit contravenții. Într-o opinie, se arată că sancțiunea contravențională este o măsură de constrângere și reeducare care urmărește îndreptarea contravenientului și prevenirea săvârșirii contravențiilor[5].

Dacă Legea nr. 32/1968 prevedea trei tipuri de sancțiuni, și anume avertismentul, amenda și confiscarea administrativă, O.G. nr. 2/2001 are o concepție modernă, și anume în art. 5 alin. (1) se stipulează că *sancțiunile contravenționale sunt principale și complementare.*

---

[1] Articolul 10 alin. (2) din O.G. nr. 2/2001. Pentru observații critice asupra conținutului art. 10 alin. (2), a se vedea *O. Podaru, R. Chiriță*, op. cit., p. 60.

[2] Trib. București, Secția a VIII-a conflicte de muncă și litigii de muncă, decizia nr. 1429 din 8 iulie 2004, în *C. Dumitrescu, L. Uță*, Practică judiciară adnotată, 2004-2005, Ed. Universul Juridic, București, 2005, p. 153.

[3] Trib. București, Secția a VIII-a conflicte de muncă și litigii de muncă, decizia nr. 1429 din 8 iulie 2004, în *C. Dumitrescu, L. Uță*, op. cit., p. 156-157.

[4] Pentru comentarii asupra textului, a se vedea *L. Groza, Gh. Părăușanu*, Reglementarea sancționării contravențiilor, Ed. Științifică, București, 1973, p. 47.

[5] A se vedea *M.A. Hotca*, op. cit., p. 83.

653. Sancțiunile contravenționale principale sunt:

a) avertismentul;

b) amenda contravențională;

c) prestarea unei activități în folosul comunității.

Trebuie menționat că, inițial, în art. 5 alin. (2) lit. d) din O.G. nr. 2/2001 mai era prevăzută ca sancțiune contravențională principală „închisoarea contravențională"[1], aceasta fiind abrogată prin art. I din O.U.G. nr. 108/2003[2].

654. Sancțiunile contravenționale complementare sunt:

a) confiscarea bunurilor destinate, folosite sau rezultate din contravenții;

b) suspendarea sau anularea, după caz, a avizului, acordului sau a autorizației de exercitare a unei activități;

c) închiderea unității;

d) blocarea contului bancar;

e) suspendarea activității agentului economic;

f) retragerea licenței sau a avizului pentru anumite operațiuni ori pentru activități de comerț exterior, temporar sau definitiv;

g) desființarea lucrărilor și aducerea terenului în starea inițială.

Prin textul alin. (4) al art. 5 se permite ca prin *legi speciale*[3] să se poată stabili *și alte sancțiuni principale sau complementare*. De exemplu, dintre sancțiunile contravenționale complementare prevăzute de art. 96 alin. (2) din O.U.G. nr. 195/2002 privind circulația pe drumurile publice[4], menționăm: aplicarea punctelor de penalizare; suspendarea dreptului de a conduce pe timp limitat; imobilizarea vehiculului.

Sancțiunea stabilită trebuie să fie *proporțională cu gradul de pericol social* al faptei săvârșite.

Sancțiunile complementare se aplică *în funcție de natura și de gravitatea faptei.*

Socotim binevenită reglementarea din alin. (7) al art. 5, introdus prin Legea nr. 180/2002, în sensul că *pentru una și aceeași contravenție se pot aplica numai o*

---

[1] S-a apreciat, justificat, că aducerea sancțiunii închisorii contravenționale în sistemul sancțiunilor principale, nu în mod excepțional și doar în câteva domenii anume, poate fi apreciată ca un pas înapoi, de esența tratamentului legal al contravențiilor fiind sancțiunile neprivative de libertate (*I. Poenaru*, op. cit., p. 8).

[2] Conținutul O.G. nr. 2/2001, aprobată cu modificări prin Legea nr. 180/2002, trebuia pus de acord cu noul text constituțional cuprins în art. 23 alin. final, introdus prin Legea de revizuire a Constituției. Potrivit acestuia din urmă, *„Sancțiunea privativă de libertate nu poate fi decât de natură penală"*. Drept urmare, sancțiunea închisorii contravenționale, de natură administrativă, a devenit neconstituțională, trebuind eliminată, ceea ce s-a realizat prin O.U.G. nr. 108/2003.

[3] Pentru regimul juridic al contravențiilor în materia circulației pe drumurile publice, a se vedea *C.L. Popescu*, Regimul contravențiilor special instituit de O.U.G. nr. 195/2002 privind circulația pe drumurile publice și de Regulamentul său de aplicare, aprobat prin H.G. nr. 85/2003, în Dreptul nr. 5/2003, p. 5 și urm.

[4] Republicată în M. Of. nr. 670 din 3 august 2006, cu modificările ulterioare. A se vedea și *I. Pălălău*, Teste rutiere explicate, Ed. Proteus, 2008, p. 756 și urm.

sancţiune contravenţională principală şi una sau mai multe sancţiuni complementare.

655. Avertismentul şi amenda contravenţională se aplică *oricărui contravenient persoană fizică ori juridică.* În schimb, *prestarea unei activităţi în folosul comunităţii* se aplică *numai contravenienţilor persoane fizice*[1].

656. Avertismentul este sancţiunea contravenţională principală cea mai uşoară, prima în cadrul celor consacrate de O.G. nr. 2/2001.

Conform art. 7 alin. (1) din această ordonanţă, *avertismentul constă în atenţionarea verbală sau scrisă a contravenientului asupra pericolului social al faptei săvârşite, însoţită de recomandarea de a respecta dispoziţiile legale.*

Observăm că, spre deosebire de textul similar al fostei reglementări, se stipulează nu numai *forma verbală, ci şi cea scrisă* pe care o poate lua avertismentul.

Totuşi, în art. 38 alin. (1) care face parte din Capitolul „Executarea sancţiunilor contravenţionale", se precizează că *avertismentul se adresează oral atunci când contravenientul este prezent la constatarea contravenţiei şi sancţiunea este aplicată de agentul constatator.* Din coroborarea celor două texte rezultă că şi sub imperiul noii reglementări, de regulă, avertismentul se adresează în *formă orală*[2].

Avertismentul se aplică în situaţiile în care fapta săvârşită prezintă un grad redus de pericol social, adică *fapta este de o gravitate redusă*, după cum se specifică în art. 7 alin. (2) din ordonanţă[3].

În ultimul alineat al art. 7 se stipulează că *avertismentul se poate aplica* şi în cazul în care actul normativ de stabilire şi sancţionare a contravenţiilor *nu prevede această sancţiune.* Cu privire la prevederea similară din fosta Lege nr. 32/1968, în literatura de specialitate s-a remarcat, corect, că prin această dispoziţie se instituie principiul după care „contravenţiile nu pot rămâne nesancţionate atunci când această măsură este necesară şi nu se constată niciuna din cauzele care exclud caracterul contravenţional al faptei, numai pentru motivul că această sancţiune nu este prevăzută în actul normativ de stabilire a contravenţiei respective"[4]. Credem că opinia citată îşi menţine actualitatea şi faţă de actualul art. 7 alin. (1).

---

[1] Articolul 6 alin. (2) din O.G. nr. 2/2001, modificat prin O.U.G. nr. 108/2003. Imediat după adoptarea O.G. nr. 2/2001, autorul *I. Santai* arăta că această sancţiune nu trebuie considerată aplicabilă şi persoanelor juridice (Noul regim al contravenţiilor. Ordonanţa nr. 2/2001, p. 16). O părere contrară este susţinută de *O. Podaru, R. Chiriţă*, op. cit., p. 49-50.

[2] Sub imperiul Legii nr. 32/1968, în doctrină s-a observat că, în caz de tamponare uşoară a unui autovehicul, deşi se aplică avertismentul, se va încheia procesul-verbal, acesta fiind necesar la societatea de asigurări şi la cea de service auto (a se vedea *Al. Ţiclea şi colab.*, op. cit., p. 41).

[3] Textul nu mai reia a doua condiţie din art. 6 alin. (2) din Legea nr. 32/1968, şi anume aprecierea agentului constatator că cel care a săvârşit-o nu o va mai repeta, chiar fără aplicarea amenzii. Comentariu asupra acestei condiţii, a se vedea în *L. Groza, Gh. Părăuşanu*, op. cit., p. 36-37.

[4] *Idem*, p. 37.

657. Amenda contravențională. Primul alineat al art. 8 stabilește că *amenda contravențională are caracter administrativ*. Ni se pare necesară această precizare a naturii juridice a amenzii contravenționale, pentru ca de la bun început să i se stabilească propria identitate și să nu fie confundată cu amenda penală. S-a arătat că amenda contravențională „(...) constă în luarea silită din patrimoniul contravenientului a unei sume de bani și trecerea acesteia în patrimoniul statului sau al unităților administrativ-teritoriale"[1].

Între *amenda contravențională și amenda penală* există o serie de deosebiri evidențiate în doctrină, dintre care menționăm: natura juridică diferită a fiecăreia dintre cele două amenzi; amenda administrativă se aplică de autorități ale administrației publice sau funcționari publici de decizie ai acestora, în timp ce amenda penală se aplică numai de instanța de judecată etc.[2] Într-o altă opinie, se arată că deosebirea dintre cele două categorii de amenzi este dată de calificarea juridică legală a faptelor antisociale săvârșite[3].

Amenda contravențională este sancțiunea specifică ce se aplică contravenientului și ea *constă într-o sumă de bani* pe care trebuie să o plătească, cuantumul ei fiind determinat de gradul de pericol social al contravenției săvârșite.

Limita minimă a amenzii contravenționale este de 25 lei (RON), iar limita maximă nu poate depăși:

a) 100.000 lei (RON), în cazul contravențiilor stabilite prin lege și ordonanță;

b) 50.000 lei (RON), în cazul contravențiilor stabilite prin hotărâri ale Guvernului;

c) 5.000 lei (RON), în cazul contravențiilor stabilite prin hotărâri ale consiliilor județene ori ale Consiliului General al Municipiului București;

d) 2.500 lei (RON), în cazul contravențiilor stabilite prin hotărâri ale consiliilor locale ale comunelor, orașelor, municipiilor și ale sectoarelor municipiului București[4].

Amenda contravențională permite o *individualizare concretă a sancțiunii între limita minimă și maximă* stabilită în raport de vinovăția și persoana contravenientului[5].

În mod excepțional, unele acte normative nu prevăd limitele minime și maxime ale amenzilor, ci stabilesc un criteriu obiectiv de calcul al lor, astfel că agentul constatator calculează amenda fără a putea să o individualizeze[6].

Sumele provenite din amenzile aplicate *persoanelor juridice*, în conformitate cu legislația în vigoare, se fac *venit integral la bugetul de stat*, cu excepția celor aplicate, potrivit legii, de către autoritățile administrației publice locale și amenzilor

---

[1] *M.A. Hotca*, op. cit., p. 98.

[2] A se vedea: *I. Iovănaș*, op. cit., p. 332-333; *I. Santai*, op. cit., vol. II, 2000, p. 401-402.

[3] A se vedea *I. Poenaru*, Răspunderea pentru contravenții, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 42.

[4] Articolul 8 alin. (2) din O.G. nr. 2/2001.

[5] A se vedea: *L. Groza, Gh. Părăușanu*, op. cit., p. 37; *I. Santai*, op. cit., p. 110; *A. Iorgovan*, op. cit., vol. II, 2005, p. 412.

[6] A se vedea *Al. Țiclea și colab.*, op. cit., p. 42.

privind circulația pe drumurile publice, care se fac *venit integral la bugetele locale*[1].

Conform art. 8 alin. (4)[2], sumele provenite din amenzile aplicate *persoanelor fizice* în conformitate cu legislația în vigoare *se fac venit integral la bugetele locale.*

658. Prestarea unei activități în folosul comunității. Potrivit art. 9 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001, obligarea la prestarea unei activități în folosul comunității *poate fi stabilită numai prin lege și numai pe o durată ce nu poate depăși 300 de ore.*

Sancțiunea prevăzută mai sus se stabilește *alternativ cu amenda*[3]. S-a arătat că, din moment ce contravenientul poate să aleagă între cele două sancțiuni, dacă preferă munca în folosul comunității, aplicarea acestei sancțiuni nu ar mai contraveni art. 4 din Convenția europeană a drepturilor omului, întrucât este vorba de muncă consimțită, și nu forțată[4].

Prin Legea nr. 352/2006, la art. 9 din O.G. nr. 2/2001, au mai fost introduse patru alineate, și anume:

În cazul în care contravenientul nu a achitat amenda în termen de 30 de zile de la rămânerea definitivă a sancțiunii și nu există posibilitatea executării silite, acesta va sesiza instanța în circumscripția căreia s-a săvârșit contravenția, în vederea înlocuirii amenzii cu sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității, ținându-se seama, după caz, și de partea din amendă ce a fost achitată[5].

La primul termen de judecată, instanța, cu citarea contravenientului, poate acorda acestuia, la cerere, un termen de 30 de zile, în vederea achitării integrale a amenzii[6].

Potrivit art. 9 alin. (5), în cazul în care contravenientul nu a achitat amenda în acest termen, instanța procedează la înlocuirea amenzii cu sancțiunea obligării la prestarea unei activități în folosul comunității, *cu acordul acestuia.* Prin Decizia nr. 1354/2008[7], Curtea Constituțională s-a pronunțat în *sensul admiterii excepției de neconstituționalitate cu privire la dispozițiile art. 9 alin. (5)* din O.G. nr. 2/2001 și a hotărât că sintagma „cu acordul acestuia" este neconstituțională.

Astfel, examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea a constat că prin dispozițiile art. 9 alin. (5) din O.G. nr. 2/2001, aplicarea sancțiunii obligării la prestarea unei activități în folosul comunității este condiționată de acordul contravenientului. Acest fapt este de natură a lipsi de eficiență sancțiunea aplicată pentru comiterea unei fapte antisociale, cu consecința încălcării dispozițiilor art. 1 alin. (5) din Constituția României, în conformitate cu care *„În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie"*. În consecință, Curtea a

[1] Articolul 8 alin. (3), modificat prin Legea nr. 182/2006 pentru modificarea și completarea O.G. nr. 2/2001 (M. Of. nr. 443 din 23 mai 2006).

[2] Alineatul (4) al art. 8 din O.G. nr. 2/2001 a fost introdus prin Legea nr. 182/2006.

[3] Articolul 9 alin. (2) din O.G. nr. 2/2001.

[4] A se vedea *O. Podaru, R. Chiriță*, op. cit., p. 57.

[5] Articolul 9 alin. (3) din O.G. nr. 2/2001.

[6] Articolul 9 alin. (4) din O.G. nr. 2/2001.

[7] M. Of. nr. 887 din 29 decembrie 2008.

constatat că sintagma „cu acordul acestuia", folosită în cuprinsul textului analizat, este neconstituțională.

Conform art. 9 alin. (6), hotărârea prin care s-a aplicat sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității este supusă recursului[1].

Sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității a fost inițial reglementată de Legea nr. 82/1999[2] ca o sancțiune ce înlocuiește închisoarea contravențională. La timpul respectiv, am apreciat că adoptarea acestei legi se înscrie în contextul măsurilor legislative ce au fost luate, în ultimul timp, într-o serie de țări europene.

În prezent, sediul materiei[3] îl constituie O.G. nr. 55/2002 privind regimul juridic al sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității[4], Legea nr. 82/1999 fiind abrogată expres.

659. Sancțiunile contravenționale complementare. Până la adoptarea O.G. nr. 2/2001, prin diferite legi, ordonanțe și hotărâri ale Guvernului au fost stabilite *sancțiuni contravenționale complementare*, care se aplicau alături de sancțiunea principală, care, sub imperiul Legii nr. 32/1968, era amenda.

În prezent, cele mai multe dintre aceste sancțiuni contravenționale sunt prevăzute în ordonanța menționată, care constituie „dreptul comun" al contravențiilor, ceea ce, în mod indiscutabil, reprezintă un aspect pozitiv.

§6. Privire specială asupra reglementării regimului juridic al sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității conform reglementărilor din O.G. nr. 55/2002

660. Sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității poate fi prevăzută numai în legi sau în ordonanțe ale Guvernului prin care se stabilesc și se

[1] În mod judicios s-a subliniat în doctrină că „în mod paradoxal dispozițiile art. 9 alin. (1)-(6) din O.G. nr. 2/2001 le regăsim (aproape identice) în conținutul art. 39[1] din aceeași ordonanță, singura deosebire esențială, dar și contradictorie, fiind aceea că prin acest din urmă text s-a stabilit o durată maximă a sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității de 50 de ore, iar pentru minorii care au împlinit vârsta de 16 ani, de 25 de ore" (*A. Trăilescu*, op. cit., 2008, p. 354).

[2] M. Of. nr. 228 din 21 mai 1999.

[3] Ne exprimăm rezerve față de opinia care susține că executarea muncii în folosul comunității este reglementată prin Legea nr. 641/2002 și prin Legea nr. 82/1999 (*O. Podaru, R. Chiriță*, op. cit., p. 58). Mai întâi, trebuie arătat că Legea nr. 641/2002 conține un articol unic prin care aprobă O.G. nr. 55/2002 și, în al doilea rând, Legea nr. 82/1999 a fost abrogată expres prin această ordonanță.

[4] Publicată în M. Of. nr. 642 din 30 august 2002, aprobată prin Legea nr. 641/2002. Titlul actual al O.G. nr. 55/2002 este stabilit prin art. II pct. 1 din O.U.G. nr. 108 din 24 octombrie 2003. Inițial, O.G. nr. 55/2002 privea regimul juridic al sancțiunilor prestării unei activități în folosul comunității și al închisorii contravenționale.

B.C.U. „M. EMINESCU" IAȘI

sancționează anumite fapte ce constituie contravenții; ea se stabilește *întotdeauna alternativ cu amenda*[1] și poate fi aplicată numai de instanța de judecată.

Potrivit art. 1 alin. (3), sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității poate fi aplicată *numai dacă există consimțământul contravenientului*. Prin aceeași Decizie nr. 1354/2008, Curtea Constituțională a statuat că sintagmele *„numai dacă există consimțământul contravenientului"*, *„cu consimțământul contravenientului"* și *„după luarea consimțământului contravenientului"* din art. 1 alin. (3), art. 8 alin. (5) lit. b), respectiv art. 13 din O.G. nr. 55/2002 privind regimul juridic al sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității, modificată prin O.U.G. nr. 108/2003 *sunt neconstituționale*.

În continuare, textele O.G. nr. 55/2002 prevăd domeniile în care se prestează activitatea în folosul comunității, perioada de timp și durata maximă de lucru pe zi. Astfel activitatea în folosul comunității se prestează în *domeniul serviciilor publice*, pentru întreținerea locurilor de agrement, a parcurilor și drumurilor, păstrarea curățeniei și igienizarea localităților, desfășurarea de activități în folosul căminelor pentru copii și bătrâni, al orfelinatelor, creșelor, grădinițelor, școlilor, spitalelor și al altor așezăminte social-culturale[2].

Sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității *se execută după programul de muncă* ori, după caz, *programul școlar al contravenientului*, pe o durată cuprinsă între *50 de ore și 300 de ore*, de maximum 3 ore pe zi, iar în zilele nelucrătoare de 6-8 ore pe zi.

În cazul în care contravenientul are posibilitatea să execute sancțiunea în fiecare zi din cursul săptămânii, iar autoritățile publice locale, prin persoanele împuternicite, pot asigura supravegherea activității contravenientului, *durata maximă de lucru nu poate depăși 8 ore pe zi*[3].

Textul art. 5 din O.G. nr. 55/2002, care precizează că sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității se aplică *numai contravenienților persoane fizice*, este în concordanță cu art. 6 alin. (2) din O.G. nr. 2/2001.

Procedura de aplicare a sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității. Potrivit art. 6 alin. (1) din O.G. nr. 55/2002, în cazul contravențiilor pentru care legea prevede sancțiunea amenzii alternativ cu sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității, dacă agentul constatator apreciază că sancțiunea amenzii este îndestulătoare, aplică amenda, procedând potrivit dispozițiilor O.G. nr. 2/2001. Dacă, în raport cu gravitatea faptei, se apreciază că amenda este neîndestulătoare, agentul constatator încheie procesul-verbal de constatare și îl înaintează, în cel

---

[1] Autorul *A. Trăilescu* propune ca sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității să nu fie reglementată ca o sancțiune alternativă cu amenda contravențională, ci fie ca un substituent al acesteia, fie ca o sancțiune distinctă de amendă pentru anumite contravenții cu un pericol social mai redus decât cele sancționate cu amendă. De asemenea, consideră că aplicarea prestării unei activități în folosul comunității nu trebuie condiționată de consimțământul contravenientului (Drept administrativ, 2008, p. 353).

[2] Articolul 2 din O.G. nr. 55/2002.

[3] Articolul 3 alin. (2) din O.G. nr. 55/2002.

mult 48 de ore, instanței competente. Instanța competentă este *judecătoria în a cărei circumscripție a fost săvârșită contravenția*[1].

Președintele judecătoriei fixează termen de urgență, cu *citarea contravenientului și a agentului constatator.*

În cazul în care contravenientul este minor, *asistența juridică este obligatorie.* Instanța dispune citarea părinților sau a reprezentantului legal al minorului. *Participarea procurorului este,* de asemenea, *obligatorie.*

Conform art. 8 alin. (5), instanța *apreciază asupra legalității și temeiniciei procesului-verbal* și pronunță una dintre următoarele soluții:

a) aplică sancțiunea amenzii;

b) aplică sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității, *cu consimțământul contravenientului,* dacă apreciază că aplicarea amenzii contravenționale nu este îndestulătoare ori contravenientul nu dispune de mijloace materiale și financiare pentru plata acesteia; subliniem, din nou, că instanța de contencios constituțional a constatat, cum s-a mai menționat, că sintagma *„cu consimțământul contravenientului"* din textul art. 8 alin. (5) este neconstituțională;

c) anulează procesul-verbal.

Dacă o persoană a săvârșit *mai multe contravenții,* constatate prin același proces-verbal, în cazul în care pentru toate faptele sau numai pentru unele dintre ele se prevede sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității, *sancțiunile se cumulează,* fără a putea depăși maximul general stabilit de lege[2].

Dispozițiile alin. (5) și (6) ale art. 8 se aplică și în situația în care contravențiile concurente au fost constatate prin procese-verbale diferite.

Conform formei actuale a art. 9 din O.G. nr. 55/2002, *hotărârea* prin care s-a aplicat sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității *este irevocabilă.*

În art. 13 se prevede că, în toate situațiile, *după luarea consimțământului contravenientului,* instanța, prin hotărâre, stabilește natura activităților ce vor fi prestate de acesta în folosul comunității, pe baza datelor comunicate de primarul localității în care contravenientul își are domiciliul sau reședința, ținând seama de aptitudinile sale fizice și psihice, precum și de nivelul pregătirii profesionale. Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 1354/2008, a statuat că sintagma *„după luarea consimțământului contravenientului"* este neconstituțională.

Executarea sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității. Sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității se pune în executare de către prima instanță de judecată, prin *emiterea unui mandat de executare.*

Câte o copie de pe dispozitivul hotărârii, însoțită de mandatul de executare, *se comunică primarului unității administrativ-teritoriale și unității de poliție* în a căror rază teritorială își are domiciliul sau reședința contravenientul, *precum și contravenientului.*

---

[1] Articolul 7 alin. (1) din O.G. nr. 55/2002.

[2] Articolul 8 alin. (6) din O.G. nr. 55/2002.

Sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității se execută în raza unității administrativ-teritoriale în care contravenientul își are domiciliul sau reședința.

În mod asemănător cu textele din fosta Lege nr. 92/1999, se stipulează că, *prin hotărâre, consiliul local stabilește domeniile serviciilor publice și locurile în care contravenienții vor presta activități în folosul comunității*[1].

Primarul este autoritatea competentă să aducă la împlinire mandatul de executare. Acesta stabilește de îndată conținutul activității ce urmează a fi prestată de contravenient, condițiile în care acesta execută sancțiunea, precum și programul de lucru, încunoștințând despre măsurile luate unitatea la care se va presta activitatea[2]. La stabilirea conținutului activității ce urmează a fi prestată de către contravenient, *primarul va avea în vedere pregătirea profesională și starea sănătății acestuia*, atestate prin acte eliberate în condițiile legii.

Conform art. 17 alin. (4), *anumite activități nu pot fi stabilite pentru a fi prestate de contravenient*, și anume: activități în mine, în subteran, metrou ori în alte asemenea locuri cu un grad ridicat de risc în prestarea activității, precum și în locuri periculoase ori care, prin natura lor, pot pricinui suferințe fizice sau pot produce daune sănătății persoanei.

O.G. nr. 55/2002 cuprinde mai multe texte despre *protecția minorilor*, ele având un conținut asemănător cu cele ale fostei reglementări. Bunăoară, în art. 18 alin. (1) se stipulează că sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității poate fi aplicată și *minorilor, dacă la data săvârșirii faptei au împlinit vârsta de 16 ani*. Activitatea se prestează pe o durată cuprinsă *între 25 și 150 de ore*.

Este interzisă obligarea minorului la prestarea unei activități care comportă riscuri sau este susceptibilă să îi afecteze educația ori să îi dăuneze sănătății sau dezvoltării sale fizice, mentale, spirituale, morale sau sociale.

Supravegherea executării sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității se asigură de către primarul localității sau de către primarii sectoarelor municipiului București, prin persoane împuternicite în acest sens, *cu sprijinul unității de poliție* în a cărei rază teritorială se execută sancțiunea[3].

Totodată, *se instituie obligația* pentru unitatea din domeniul serviciului public la care contravenientul execută sancțiunea *de a comunica, la cererea primarului, datele și informațiile solicitate* cu privire la executarea sancțiunii.

În art. 20 din O.G. nr. 55/2002 sunt prevăzute termene pentru prezentarea contravenientului în vederea luării în evidență și începerea executării sancțiunii[4]. Astfel, *începerea executării sancțiunii* constând în prestarea unei activități în folosul comunității se face *în cel mult 5 zile de la primirea mandatului de executare*.

---

[1] Articolul 16 din O.G. nr. 55/2002.

[2] Articolul 17 alin. (2) din O.G. nr. 55/2002.

[3] Articolul 19 alin. (1) din O.G. nr. 55/2002.

[4] Astfel, contravenientul trebuie să se prezinte de îndată, dar nu mai târziu de 3 zile de la primirea mandatului de executare, la primarul unității administrativ-teritoriale în a cărei rază își are domiciliul sau reședința, pentru luarea în evidență și executarea sancțiunii.

În cazul în care *contravenientul, cu rea-voință, nu se prezintă la primar* pentru luarea în evidență și executarea sancțiunii, *se sustrage de la executarea sancțiunii* după încetarea activității sau nu își îndeplinește îndatoririle ce îi revin la locul de muncă, *judecătoria, la sesizarea primarului, a unității de poliție sau a conducerii unității* la care contravenientul avea obligația să se prezinte și să presteze activitatea în folosul comunității *poate înlocui această sancțiune cu sancțiunea amenzii*[1].

Executarea sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității *se prescrie în termen de 2 ani* de la data rămânerii irevocabile a hotărârii judecătorești prin care s-a aplicat sancțiunea[2].

Contravenientul poate face plângere împotriva măsurilor luate cu privire la conținutul activității, la condițiile în care se realizează, precum și la modul în care se exercită supravegherea[3]. Plângerea se depune la *primar* sau, după caz, la *unitatea de poliție* de care aparține agentul însărcinat cu supravegherea activității.

Plângerea, împreună cu actul de verificare a aspectelor sesizate, se înaintează în termen de 5 zile de la înregistrare *judecătoriei în a cărei circumscripție se execută sancțiunea.* Judecătoria trebuie să soluționeze plângerea în *termen de 10 zile de la primirea acesteia.* În cazul în care *instanța constată că plângerea este întemeiată, dispune, după caz, schimbarea activității sau a măsurilor de supraveghere.*

Hotărârea instanței de judecată este *irevocabilă* și *se comunică primarului* sau *unității de poliție* la care contravenientul a depus plângerea, precum și *contravenientului*[4].

§7. Cauze de neaplicare a sancțiunilor prevăzute în O.G. nr. 2/2001

661. Sancțiunile prevăzute în O.G. nr. 2/2001 *nu se aplică în cazul contravențiilor săvârșite de militarii în termen*[5].

Procesul-verbal de constatare se trimite comandantului unității din care face parte contravenientul, pentru a i se aplica măsuri disciplinare, dacă se constată că acesta este întemeiat.

Dacă prin contravenția săvârșită de un militar în termen s-a produs o pagubă sau dacă sunt bunuri supuse confiscării, organul competent potrivit legii va stabilit despăgubirea pe bază de tarif și va dispune asupra confiscării. Câte o copie de pe

---

[1] Articolul 21 din O.G. nr. 55/2002.

[2] Articolul 21[1] din O.G. nr. 55/2002, introdus prin Legea nr. 47/2007 pentru completarea O.G. nr. 55/2002 (M. Of. nr. 163 din 7 martie 2007).

[3] Articolul 23 alin. (1) din O.G. nr. 55/2002.

[4] Articolul 24 alin. (3) din O.G. nr. 55/2002.

[5] Articolul 44 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001.

procesul-verbal se comunică contravenientului, părții vătămate și celui căruia îi aparțin bunurile confiscate[1].

§8. Cauzele care înlătură caracterul contravențional al faptei

662. a) În art. 11 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001 sunt menționate anumite *cauze care înlătură caracterul contravențional al faptei*, și anume: *legitima apărare, starea de necesitate, constrângerea fizică sau morală, cazul fortuit, iresponsabilitatea, beția involuntară completă, eroarea de fapt, precum și infirmitatea, dacă are legătură cu fapta săvârșită*[2].

Faptele comise în oricare dintre condițiile menționate nu vor constituit contravenții, deoarece *le lipsește* un element esențial, și anume *vinovăția*.

Conform ultimului alineat al art. 11, cauzele care înlătură caracterul contravențional al faptei *se constată numai de către instanța de judecată*[3].

b) Prin completarea adusă de Legea de revizuire, art. 15 alin. (2) din Constituție are următorul conținut: *„Legea dispune numai pentru viitor, cu excepția legii penale sau contravenționale mai favorabile"*. Așadar, excepția privind legea penală mai favorabilă a fost extinsă și la contravenții.

Conform art. 12 alin. (1), dacă printr-un act normativ *fapta nu mai este considerată contravenție, ea nu se mai sancționează*, chiar dacă a fost săvârșită înainte de data intrării în vigoare a noului act normativ.

Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 197/2003, a respins[4] excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 12 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001. Dintre motivele invocate de către Curtea Constituțională, menționăm: „Curtea observă că, în jurisprudența sa, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a considerat drept pozitive măsurile din legislațiile naționale referitoare la dezincriminarea unor infracțiuni mai puțin grave în interesul individului. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a avut în vedere faptul că sancțiunile administrative nu privesc un grup de persoane, ci se adresează tuturor cetățenilor, în vederea realizării scopului preventiv și represiv al sancțiunii, ceea ce conferă faptei natură penală. În aceste condiții, distincția operată de statele europene între crime, delicte și contravenții nu este operantă, în sensul art. 6 din Convenție, toate având caracter penal. Tocmai de aceea prevederile acestui articol garantează oricărui acuzat dreptul la un proces

---

[1] Articolul 44 alin. (2) din O.G. nr. 2/2001. Comentarii la textul acestui alineat a se vedea în *O. Podaru, R. Chiriță*, op. cit., p. 191-192.

[2] Pentru detalii, a se vedea *M.A. Hotca*, op. cit., p. 142 și urm.

[3] Articolul 11 alin. (5) din O.G. nr. 2/2001. Pentru critici asupra textului, a se vedea *O. Podaru, R. Chiriță*, op. cit., p. 81.

[4] C.C., Decizia nr. 197/2003 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 12 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, aprobată cu modificări prin Legea nr. 180/2002, în M. Of. nr. 545 din 29 iulie 2003.

echitabil, indiferent de calificarea faptei în dreptul intern"[1]. Se mai precizează că „(...) sub acest aspect, legislația contravențională din România, similară celei germane, intră sub prevederile art. 6 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale"[2].

Față de cele de mai sus, Curtea Constituțională a constatat că nu este justificată o eventuală sancționare contravențională a unei persoane pentru o faptă săvârșită în trecut, în condițiile în care această faptă nu mai constituie în prezent contravenție.

În schimb, printr-o *decizie mai recentă*, Decizia nr. 228 din 13 martie 2007[3], Curtea Constituțională a admis excepția de neconstituționalitate și a constatat că dispozițiile art. 12 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001 *sunt neconstituționale, în măsura în care, prin sintagma „nu se mai sancționează"* prevăzută în text *se înțelege doar aplicarea sancțiunii contravenționale*, nu și executarea acesteia. Curtea a reținut că prin textul de lege care formează obiectul excepției se creează discriminări între persoanele care se găsesc în aceeași situație de contravenienți[4], ceea ce este contrar prevederilor art. 16 alin. (1) din Constituție. Se subliniază că textul constituțional al art. 15 nu este încălcat, atâta timp cât dispozițiile criticate fac referite la nesancționarea faptelor ce nu mai sunt calificate contravenție, fără a se face distincție dacă această nesancționare privește aplicarea sau executarea sancțiunii. Or, dispozițiile reafirmă, în cadrul O.G. nr. 2/2001, principiul constituțional al aplicării contravenționale mai favorabile, pretins a fi încălcat.

c) Dacă *sancțiunea* prevăzută în noul act normativ este *mai ușoară*, se va aplica aceasta. În cazul în care noul act normativ prevede o *sancțiune mai gravă*, contravenția săvârșită anterior va fi sancționată conform dispozițiilor actului normativ în vigoare la data săvârșirii acesteia [art. 12 alin. (2)].

§9. Prescripția – cauză de înlăturare a răspunderii contravenționale

663. Potrivit dispozițiilor O.G. nr. 2/2001, prescripția constituie o *cauză de înlăturare a aplicării sancțiunii amenzii contravenționale* și o *cauză de înlăturare a executării acestei sancțiuni.*

---

[1] *Idem.*

[2] C.C., Decizia nr. 197/2003, *supra cit.* În același sens, a se vedea C.C., Decizia nr. 318/2003 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 12 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, aprobată cu modificări prin Legea nr. 180/2002, în M. Of. nr. 697 din 6 octombrie 2003.

[3] C.C., Decizia nr. 228 din 13 martie 2007 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 12 alin. (1) din O.G. nr. 2/2002, în P.R. nr. 5/2007, p. 69-71.

[4] Pentru detalii, a se vedea, C.C., Decizia nr. 228 din 13 martie 2007.

Ca regulă generală, *aplicarea sancţiunii amenzii contravenţionale se prescrie în termen de 6 luni de la data săvârşirii faptei*[1].

Conform art. 13 alin. (2), în cazul *contravenţiilor continue*, termenul de 6 luni curge *de la data constatării faptei*[2]. Contravenţia este continuă în situaţia în care încălcarea obligaţiei legale durează în timp.

Curtea Constituţională, prin Decizia nr. 104 din 14 februarie 2008[3], a respins excepţia de neconstituţionalitate a art. 13 alin. (2) din O.G. nr. 2/2001. Curtea a arătat că s-a mai pronunţat în jurisprudenţa sa asupra constituţionalităţii acestor prevederi legale, în raport cu aceleaşi critici, de exemplu, prin Decizia nr. 200 din 29 aprilie 2004[4], constatând că art. 13 alin. (2) din O.G. nr. 2/2004 nu încalcă prevederile art. 16 din Constituţie. S-a reţinut că situaţia contravenienţilor care au săvârşit o contravenţie continuă se diferenţiază de cea a altor contravenienţi, or, având în vedere că încălcarea obligaţiei legale durează în timp, legiuitorul a instituit reguli speciale cu privire la momentul de la care începe să curgă termenul de prescripţie a răspunderii contravenţionale[5]. În plus, principiul egalităţii nu înseamnă uniformitate, astfel încât, dacă la situaţii egale trebuie să corespundă un tratament egal, la situaţii diferite tratamentul juridic nu poate fi decât diferit.

În art. 13 alin. (3) se stipulează că, *dacă fapta a fost urmărită ca infracţiune şi ulterior s-a stabilit că ea constituie contravenţie*, prescripţia aplicării sancţiunii nu curge pe timpul în care cauza s-a aflat în faţa organelor de cercetare sau de urmărire penală ori în faţa instanţei de judecată, dacă sesizarea s-a făcut în termenul de 6 luni de la data săvârşirii faptei ori de la data constatării faptei. *Prescripţia operează* totuşi *dacă sancţiunea nu a fost aplicată în termen de un an de la data săvârşirii, respectiv constatării faptei*, dacă prin lege nu se dispune altfel.

Dacă regula pentru prescripţia aplicării sancţiunii amenzii contravenţionale este termenul de 6 luni de zile socotit de la datele menţionate, prin *legi speciale* pot fi prevăzute şi *alte termene de prescripţie* pentru aplicarea sancţiunilor contravenţionale, aşa cum se arată în art. 13 alin. (4). Spre exemplu, în art. 31 din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcţii, republicată, se prevede că dreptul de a constata contravenţiile şi de a aplica amenzile prevăzute la art. 26 se prescrie în termen de 2 ani de la data săvârşirii faptei. Fiind o lege cu caracter special, este evident că prevederile sale *au prioritate* în raport cu dispoziţiile O.G. nr. 2/2001, care constituie „legea-cadru" în domeniul contravenţional. Pe de altă parte, contravenţiile prevăzute de Legea nr. 50/1991 au caracter de continuitate.

Faţă de practica diferită a instanţelor judecătoreşti referitoare la data săvârşirii contravenţiei, potrivit acestei legi, instanţa supremă a admis recursul în interesul

---

[1] Articolul 13 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001.
[2] Articolul 13 alin. (2) din O.G. nr. 2/2001.
[3] M. Of. nr. 174 din 6 martie 2008.
[4] M. Of. nr. 490 din 1 iunie 2004.
[5] A se vedea C.C., Decizia nr. 200 din 29 aprilie 2004.

legii declarat de procurorul general al Parchetului de pe lângă Curtea Supremă de Justiție, Secțiile Unite, prin Decizia nr. VII din 20 noiembrie 2000[1], și a statuat:

– dreptul de a constata contravențiile și de a aplica amenzile prevăzute la art. 23 (în prezent art. 26) din această lege se prescrie în termen de 2 ani de la data săvârșirii faptei;

– în cazul construcțiilor în curs de executare, data săvârșirii faptei este data constatării contravenției, iar în cazul construcțiilor finalizate, fapta se consideră săvârșită la data terminării construcției;

– obținerea autorizației de construire în timpul executării lucrărilor sau după finalizarea acestora *nu înlătură caracterul* ilicit al faptei, o atare împrejurare putând fi avută în vedere *numai la individualizarea sancțiunii contravenționale*[2].

664. Prescripția executării sancțiunii amenzii contravenționale este reglementată în art. 14 din O.G. nr. 2/2001, care prevede un termen scurt *de o lună*[3]. Astfel, executarea sancțiunii amenzii contravenționale se prescrie[4] *dacă procesul-verbal de constatare a contravenției nu a fost comunicat contravenientului în termen de o lună de la data aplicării sancțiunii.*

§10. Procedura contravențională potrivit O.G. nr. 2/2001

665. Constatarea contravenției. Procedura constatării contravenției este reglementată în art. 15-20 din O.G. nr. 2/2001.

Contravenția se constată *printr-un proces-verbal* încheiat de persoanele anume prevăzute în actul normativ care stabilește și sancționează contravenția, denumite în mod generic *agenți constatatori*[5].

Calitatea de agent constatator o pot avea: primarii, ofițerii și subofițerii din cadrul Ministerului Administrației și Internelor, special abilitați, persoanele împuternicite în acest scop de către miniștrii și de către alți conducător ai autorităților administrației publice centrale, de prefecți, președinți ai consiliilor județene, primari, de primarul general al municipiului București, precum și de alte persoane prevăzute în legi speciale.

---

[1] M. Of. nr. 84 din 19 februarie 2001.

[2] A se vedea Jurisprudența Curții Supreme de Justiție, Secțiile Unite, în P.R. nr. 1/2001, p. 71. A se vedea și *M.A. Hotca*, op. cit., p. 196-199.

[3] Inițial, alin. (2) al art. 14 stipula și un termen mai lung de 2 ani, în sensul că executarea sancțiunii amenzii contravenționale se prescrie în termen de 2 ani de la data aplicării. Textul a fost abrogat prin O.G. nr. 61/2002.

[4] Potrivit unei opinii, nu se poate admite teza conform căreia prescripția executării sancțiunii amenzii contravenționale poate fi antamată de instanța competentă să soluționeze plângerea, ci această problemă poate fi dedusă judecății pe calea contestației la executare (*L. Ungur*, Considerații cu privire la sancțiunea pentru necomunicarea procesului-verbal de constatare a contravenției în termenul prevăzut de lege, în Dreptul nr. 10/2003, p. 228).

[5] Articolul 15 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001.

În art. 15 alin. (3) sunt prevăzute contravențiile pe care le constată ofițerii și subofițerii din cadrul Ministerului Administrației și Internelor, și anume cele privind: apărarea ordinii publice; circulația pe drumurile publice; regulile generale de comerț; vânzarea, circulația și transportul produselor alimentare și nealimentare, țigărilor și băuturilor alcoolice; alte domenii de activitate stabilite prin lege sau prin hotărâre a Guvernului.

În perioada de aplicare a Legii nr. 32/1968, în practică s-a pus problema dacă procesul-verbal de constatare a contravenției poate fi încheiat numai pe baza constatărilor făcute de agent în momentul comiterii faptei sau este posibilă și constatarea ulterioară a faptei pe baza probelor administrate.

Este adevărat că, în cele mai multe cazuri, agentul constatator îl surprinde pe contravenient în timpul săvârșirii contravenției, situație în care contravenția este flagrantă și constatată personal de agentul constatator chiar în momentul săvârșirii ei[1].

În literatura noastră de specialitate s-a exprimat opinia în sensul că nu totdeauna contravențiile se constată în momentul săvârșirii lor, dar, și în aceste situații, constatarea trebuie făcută personal de către agenții competenți să încheie procesele-verbale[2].

S-a mai arătat că „(...) ar fi nelegal și inechitabil ca cei care, datorită abilității sau altor împrejurări, săvârșind contravenția în lipsa persoanei competente să o constate, să scape de sancțiunea legii, deși fapta s-a comis indubitabil și este sau poate fi dovedită prin alte probe administrate ulterior"[3], opinie la care ne raliem.

Practica judiciară s-a axat pe ideea că nu este valabil procesul-verbal de constatare a contravenției pe care agentul competent l-a încheiat la o dată ulterioară săvârșirii faptei, pe baza unor probe sau informații culese mai târziu.

Dacă *o persoană săvârșește mai multe contravenții* constatate în același timp de același agent constatator, se încheie *un singur proces-verbal*[4].

666. Procesul-verbal de constatare a contravenției va cuprinde în mod obligatoriu următoarele mențiuni[5]: data și locul unde este încheiat; numele, prenumele, calitatea și instituția din care face parte agentul constatator; datele personale din actul de identitate, inclusiv codul numeric personal, ocupația și locul de muncă ale contravenientului; descrierea faptei contravenționale, cu indicarea datei, orei și locului în care a fost săvârșită, precum și arătarea tuturor împrejurărilor ce pot servi la aprecierea gravității faptei și la evaluarea eventualelor pagube pricinuite; indicarea actului normativ prin care se stabilește și se sancționează contravenția; indicarea societății de asigurări, în situația în care fapta a avut ca urmare producerea unui accident de circulație; posibilitatea achitării în termen de 48 de ore a

[1] A se vedea *L. Groza, Gh. Părăușanu*, op. cit., p. 66.
[2] *Idem*, p. 67. A se vedea și *Al. Țiclea și colab.*, op. cit., p. 56.
[3] *Al. Țiclea și colab.*, op. cit., p. 56.
[4] Articolul 20 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001.
[5] Pentru detalii, a se vedea *M. Ursuța*, op. cit., p. 131 și urm.

jumătate din minimul amenzii prevăzute de actul normativ, dacă acesta prevede o asemenea posibilitate; termenul de exercitare a căii de atac și organul la care se depune plângerea.

S-a arătat și cu altă ocazie că pericolul social mai mare pe care îl prezentau unele contravenții stabilite și sancționate în anumite legi adoptate după 1989 a determinat legiuitorul să prevadă în cadrul acestora că *nu se mai aplică* dispoziția Legii nr. 32/1968, potrivit căreia contravenientul poate achita în termen de 48 de ore jumătate din minimul amenzii[1]. Conform acestei legi, *regula* o constituia dreptul contravenientului de a plăti în 48 de ore jumătate din minimul amenzii. Contravenientul era privat de dreptul de a achita în termen de 48 de ore jumătate din minimul amenzii *numai în situațiile exprese, strict limitate*, precizate în acele legi.

În prezent, după cum s-a remarcat, acest drept s-a transformat *într-o excepție*, deoarece legea specială, respectiv actul normativ contravențional trebuie să conțină această precizare[2], altfel ea nu poate fi cuprinsă în procesul-verbal de constatare a contravenției.

a) Pentru prima dată, în O.G. nr. 2/2001 se întâlnesc precizări despre *contravenienții cetățeni străini* sau *cetățeni români cu domiciliul în străinătate*. Astfel, în cazul contravenienților cetățeni străini, persoane fără cetățenie sau cetățeni români cu domiciliul în străinătate, în procesul-verbal vor fi cuprinse și următoarele date: seria și numărul pașaportului ori ale altui document de trecere a frontierei de stat, data eliberării acestuia și statul emitent[3].

b) În cazul în care *contravenientul este minor*, procesul-verbal va cuprinde și *numele, prenumele și domiciliul părinților* sau ale altor reprezentanți ori ocrotitori legali ai acestora.

c) În situația în care *contravenientul este persoană juridică*, în procesul-verbal se vor face mențiuni cu privire la denumirea, sediul, numărul de înmatriculare în registrul comerțului și codul fiscal ale acesteia, precum și datele de identificare ale persoanei care o reprezintă.

d) În momentul încheierii procesului-verbal, agentul constatator este obligat să aducă la cunoștință contravenientului *dreptul de a face obiecțiuni* cu privire la conținutul actului de constatare[4]. *Obiecțiunile se consemnează distinct* în procesul-verbal la rubrica „Alte mențiuni", sub sancțiunea *nulității procesului-verbal*.

În ce privește *natura juridică a procesului-verbal de constatare* a contravenției, ne menținem opinia că este un *act administrativ* prin care se individualizează fapta

---

[1] A se vedea *R.N. Petrescu*, Drept administrativ, 2001, p. 489-490.

[2] A se vedea, pe larg, *C.L. Popescu*, Posibilitatea plății a jumătate din minimul special al amenzii contravenționale în cazul actelor normative anterioare O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, în Dreptul nr. 3/2002, p. 3-9; *O. Podaru*, Comentariu la O.G. nr. 2/2001 privind stabilirea și sancționarea contravențiilor, în P.R. nr. 3/2002, p. 291; *V. Vedinaș*, op. cit., 2007, p. 254.

[3] Articolul 16 alin. (1[1]) din O.G. nr. 2/2001, introdus prin Legea nr. 526/2004 (M. Of. nr. 1149 din 6 decembrie 2004).

[4] Articolul 16 alin. (7) din O.G. nr. 2/2001.

ilicită şi contravenientul[1]. Într-o părere mai recentă, se consideră că procesul-verbal contravenţional este un act cu natură juridică mixtă – act administrativ şi act de procedură contravenţională[2].

Conform art. 17 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001, dintre elementele ce trebuie să figureze în procesul-verbal de constatare a contravenţiei, *numai lipsa unora dintre ele atrage nulitatea procesului-verbal*, şi anume: *numele, prenumele şi calitatea agentului constatator, numele şi prenumele contravenientului, iar în cazul persoanei juridice, lipsa denumirii şi a sediului acesteia, a faptei săvârşite şi a datei comiterii acesteia sau a semnăturii agentului constatator*[3]. Nulitatea se constată şi din oficiu[4].

Referitor la cele de mai sus, relevăm două *soluţii din practica judiciară*. Astfel, s-a stabilit că doar lipsa menţiunilor privind denumirea şi sediul persoanei juridice atrage nulitatea absolută, nu şi lipsa menţiunilor privind numărul de înmatriculare şi codul fiscal. Totuşi, lipsa primelor două menţiuni poate atrage nulitatea doar dacă se dovedeşte existenţa unei vătămări care să nu poată fi înlăturată decât prin anularea actului[5]; într-o altă speţă, s-a hotărât că lipsa menţiunilor privind ocupaţia, locul de muncă şi actul de identitate al contravenientului nu atrage nulitatea procesului-verbal, atâta timp cât partea nu a dovedit producerea unei vătămări ca efect al omisiunii, iar identificarea sa după nume, prenume, domiciliu şi CNP este certă[6].

e) Contravenientul este obligat *să prezinte* agentului constatator, la cerere, *actul de identitate ori documentele în baza cărora se fac menţiunile prevăzute la art. 16 alin. (3)*. În caz de refuz, pentru legitimarea contravenientului, agentul constatator poate apela la ofiţeri şi subofiţeri de poliţie, jandarmi sau gardieni publici.

f) *Procesul-verbal se semnează pe fiecare pagină de agentul constatator şi de contravenient*[7]. În cazul în care contravenientul nu se află de faţă, refuză sau nu poate să semneze, *agentul constatator va face menţiune despre aceste împrejurări,*

---

[1] În sensul că procesul-verbal de constatare a contravenţiei este un act administrativ, şi nu un act administrativ-jurisdicţional, a se vedea *I. Iovănaş*, Consideraţii teoretice cu privire la răspunderea administrativă, teză de doctorat, Cluj-Napoca, 1968, p. 222.

[2] A se vedea, pe larg, *M. Ursuţa*, op. cit., 2008, p. 217 şi urm.

[3] Textul este mai complet decât cel similar din Legea nr. 32/1968, în sensul că sunt prevăzute elemente noi, a căror absenţă din procesul-verbal atrage nulitatea acestuia, şi anume: numele, prenumele şi calitatea agentului constatator, iar în cazul persoanei juridice, denumirea şi sediul acesteia.

[4] În doctrină s-a arătat că acestea sunt cauzele de nulitate absolută care nu pot fi înlăturate în niciun mod, dar ele nu sunt singurele cauze de nulitate absolută, deoarece cauzele de nulitate absolută a unui act constatator pot fi atât exprese, cât şi virtuale – prescripţia, legitimă apărare etc. (*M.A. Hotca*, op. cit., p. 226).

[5] Trib. Bucureşti, Secţia a VIII-a conflicte de muncă şi asigurări sociale, decizia civilă nr. 1672 din 7 iulie 2005, citată de *D. Severin*, Răspunderea contravenţională. Practică judiciară, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2007, p. 94.

[6] Trib. Bucureşti, Secţia a VIII-a conflicte de muncă şi asigurări sociale, decizia civilă nr. 2405 din 13 octombrie 2005, citată de *D. Severin*, op. cit., p. 95.

[7] Articolul 19 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001.

care trebuie să fie *confirmate de cel puțin un martor.* În acest caz, *procesul-verbal va cuprinde și datele personale* din actul de identitate al *martorului* și *semnătura* acestuia.

În practica judiciară, într-o speță, s-a stabilit corect că semnătura martorului nu este prevăzută sub sancțiunea nulității, or, fiind o nulitate virtuală, anularea intervine, în condițiile art. 105 C. proc. civ., doar în măsura dovedirii unei vătămări care să decurgă din viciul constatat și care să nu poată fi înlăturată decât prin anularea actului. Rolul martorului este acela de a confirma modalitatea de întocmire a procesului-verbal, astfel încât nu există vătămare atunci când nu se contestă acest aspect[1].

În lipsa unui martor, *agentul constatator va preciza motivele* care au condus la încheierea procesului-verbal în acest mod[2].

În final, mai trebuie menționat că *nu poate avea calitatea de martor un alt agent constatator*[3].

§11. Aplicarea sancțiunilor contravenționale

667. De regulă, agentul constatator al contravenției, prin procesul-verbal de constatare, aplică și sancțiunea[4]. *Excepția* o constituie situația în care prin actul normativ de stabilire și sancționare a contravențiilor se prevede altfel.

Dacă, potrivit actului normativ de stabilire și sancționare a contravenției, agentul constatator nu are dreptul să aplice și sancțiunea, procesul-verbal de constatare se trimite de îndată organului sau persoanei competente să aplice sancțiunea[5]. În acest caz, *sancțiunea se aplică prin rezoluție scrisă pe procesul-verbal.*

668. Sancțiunea se aplică în limitele prevăzute de actul normativ și *trebuie să fie proporțională cu gradul de pericol social al faptei săvârșite,* ținându-se seama de împrejurările în care a fost săvârșită fapta[6], de modul și de mijloacele de săvârșire a acesteia, de scopul urmărit, de urmarea produsă, precum și de circumstanțele personale ale contravenientului și de celelalte date înscrise în procesul-verbal[7].

---

[1] Trib. București, Secția a VIII-a conflicte de muncă și asigurări sociale, decizia civilă nr. 2405 din 13 octombrie 2005, citată de *D. Severin,* op. cit., p. 131.

[2] Articolul 19 alin. (3) din O.G. nr. 2/2001.

[3] Articolul 19 alin. (2) din O.G. nr. 2/2001.

[4] Articolul 21 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001.

[5] Articolul 21 alin. (2) din O.G. nr. 2/2001.

[6] Împrejurările în care fapta a fost comisă se referă, în principal, la locul săvârșirii (pe stradă, într-un loc public, cum ar fi o sală de spectacole, un cinematograf) și la timpul săvârșirii (ziua, noaptea). A se vedea *M. Ursuța,* op. cit., p. 177.

[7] Articolul 21 alin. (3) din O.G. nr. 2/2001.

669. În cazul în care prin săvârşirea contravenţiei s-a cauzat o pagubă şi există tarife de evaluare a acesteia, persoana împuternicită să aplice sancţiunea stabileşte şi despăgubirea, cu acordul expres al persoanei vătămate, făcând menţiunea corespunzătoare în procesul-verbal[1].

Dacă *nu există tarif de evaluare a pagubei*, persoana vătămată îşi va putea valorifica pretenţiile potrivit dreptului comun.

670. Persoana împuternicită să aplice sancţiunea dispune şi confiscarea bunurilor destinate, folosite sau rezultate din contravenţii[2]. Confiscarea fiind o măsură complementară, ea poate fi dispusă *numai alături de o sancţiune principală.*

În toate situaţiile, agentul constatator va descrie în procesul-verbal bunurile supuse confiscării şi va lua în privinţa lor măsurile de conservare sau de valorificare prevăzute de lege, făcând menţiunile corespunzătoare în procesul-verbal.

În cazul în care *bunurile nu se găsesc*, contravenientul este *obligat la plata valorii lor în lei.*

Agentul constatator are obligaţia să stabilească cine este proprietarul bunurilor confiscate şi, dacă acestea aparţin unei alte persoane decât contravenientul, *în procesul-verbal se vor menţiona, dacă este posibil, datele de identificare a proprietarului* sau se vor preciza motivele pentru care identificarea nu a fost posibilă.

671. Procesul-verbal se va înmâna sau, după caz, se va comunica părţii vătămate şi proprietarului bunurilor confiscate. *Comunicarea* se face *de către organul care a aplicat sancţiunea*, în termen *de cel mult o lună* de la data aplicării acesteia.

În situaţia în care contravenientul *a fost sancţionat cu amendă*, precum şi *dacă a fost obligat la despăgubiri*, odată cu procesul-verbal, acestuia i *se va comunica şi înştiinţarea de plată*[3]. În înştiinţarea de plată se va face menţiunea cu privire la obligativitatea achitării amenzii la instituţiile abilitate să o încaseze, potrivit legislaţiei în vigoare, şi, după caz, a despăgubirii, *în termen de 15 zile de la comunicare*, în caz contrar urmând să se procedeze la executarea silită.

Conform art. 26 alin. (1), dacă *agentul constatator aplică şi sancţiunea*, iar *contravenientul este prezent la încheierea procesului-verbal*, copia de pe acesta şi înştiinţarea de plată *se înmânează* acestuia, făcându-se menţiune în procesul-verbal. *Contravenientul este obligat să semneze de primire.* Dispoziţiile se aplică şi faţă de celelalte persoane cărora trebuie să li se comunice copia de pe procesul-verbal, dacă sunt prezente la încheierea acestuia.

---

[1] Articolul 23 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001.

[2] Articolul 24 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001. Într-o opinie, se consideră că soluţia din art. 24, conform căreia agentul constatator dispune confiscarea, este „o alegere cel puţin nefericită", deoarece ar fi trebuit ca această competenţă să aparţină instanţei, în ideea de a asigura compatibilizarea legislaţiei interne cu prevederile Convenţiei europene a drepturilor omului, soluţie la care achiesăm (*O. Podaru, R. Chiriţă*, op. cit., p. 146-147).

[3] Articolul 25 alin. (3) din O.G. nr. 2/2001, modificat prin Legea nr. 526/2004.

În cazul în care *contravenientul*[1] *nu este prezent* sau, deşi prezent, *refuză* să semneze procesul-verbal, *comunicarea acestuia*, precum şi a înştiinţării de plată se face de către agentul constatator *în termen de cel mult o lună de la data încheierii.*

Comunicarea procesului-verbal şi a înştiinţării de plată *se face prin poştă*, cu aviz de primire, *sau prin afişare* la domiciliul sau la sediul contravenientului. Operaţiunea de afişare *se consemnează* într-un proces-verbal *semnat de cel puţin un martor.*

Potrivit art. 28 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001, *contravenientul poate achita, pe loc sau în termen de cel mult 48 de ore de la data încheierii procesului-verbal ori, după caz, de la data comunicării acestuia, jumătate din minimul amenzii prevăzute în actul normativ*, agentul constatator făcând menţiune despre această posibilitate în procesul-verbal. *În actul normativ de stabilire a contravenţiilor* această posibilitate *trebuie menţionată expres.* Termenele statornicite pe ore încep să curgă de la miezul nopţii zilei următoare, iar termenul care se sfârşeşte într-o zi de sărbătoare legală sau când serviciul este suspendat se va prelungi până la sfârşitul primei zi de lucru următoare.

Amenzile care se cuvin bugetului de stat pot fi achitate la C.E.C. – SA sau la unităţile Trezoreriei Statului, iar amenzile cuvenite bugetelor locale se achită la C.E.C. – SA sau la casieriile autorităţilor administraţiei publice locale ori ale altor instituţii publice abilitate să administreze bugetele locale, indiferent de localitatea pe a cărei rază acestea funcţionează, de cetăţenia, domiciliul sau de reşedinţa contravenientului ori de locul săvârşirii contravenţiei, precum şi la ghişeul unic din punctele de trecere a frontierei de stat[2]. O copie de pe chitanţă se predă de către contravenient agentului constatator sau se trimite prin poştă organului din care acesta face parte, în termen de cel mult 48 de ore de la data încheierii procesului-verbal.

Amenzile contravenţionale *pot fi achitate şi prin intermediul instrumentelor de plată electronică* în cadrul Ghişeului virtual de plăţi. În acest caz, achitarea unei amenzi contravenţionale se dovedeşte prin prezentarea extrasului de cont al plătitorului sau a dovezii de plată emise de Ghişeul virtual de plăţi, aceasta specificând data şi ora efectuării plăţii[3]. Totodată, se elimină obligativitatea pentru plătitor de a

---

[1] Prin Decizia nr. 183/2003[1], Curtea Constituţională a respins excepţia de neconstituţionalitate a prevederilor art. 16 alin. (1) şi (7), art. 17, art. 18, art. 19 alin. (1), art. 25 alin. (1) şi (3), art. 26 alin. (3), art. 27, art. 28 şi art. 33 alin. (1), toate sub aspectul termenului „contravenient", precum şi ale art. 34 alin. (1) (partea „necesare în vederea verificării legalităţii şi temeiniciei procesului-verbal") din O.G. nr. 2/2001. Aceeaşi soluţie a fost menţinută şi în Decizia Curţii Constituţionale nr. 251/2003 referitoare la excepţia de neconstituţionalitate a dispoziţiilor art. 16, art. 17, art. 19, art. 21, art. 24, art. 25, art. 26, art. 27, art. 38 şi art. 44 din O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravenţiilor, considerându-se că nu s-au învederat elemente noi de natură a determina reconsiderarea jurisprudenţei Curţii, încât soluţia dată în Decizia nr. 183/2003 îşi menţine valabilitatea.

[2] Articolul 28 alin. (2) din O.G. nr. 2/2001, modificat prin Legea nr. 526/2004.

[3] Alineatul (3) al art. 28, introdus prin O.G. nr. 8/2006 (M. Of. nr. 78 din 27 ianuarie 2006).

preda o copie de pe extrasul de cont sau de pe dovada de plată emisă de Ghişeul virtual de plăţi către agentul constatator sau organul din care acesta face parte.

Dispoziţiile art. 28 se aplică şi în situaţia pluralităţii de contravenţii constatate prin acelaşi proces-verbal [art. 10 alin. (2)], dacă contravenientul achită jumătate din minimul amenzii prevăzute de actul normativ pentru fiecare din contravenţiile constatate, *fără ca prin totalizare să se depăşească maximul prevăzut pentru contravenţia cea mai gravă.*

Dacă persoana împuternicită să aplice sancţiunea apreciază că *fapta a fost săvârşită în astfel de condiţii încât, potrivit legii penale, constituie infracţiune,* sesizează organul de urmărire penală competent.

În art. 30 alin. (2) se stipulează că, dacă fapta a fost urmărită ca infracţiune şi *ulterior s-a stabilit de către procuror sau de către instanţă că ea ar putea constitui contravenţie,* actul de sesizare sau de constatare a faptei, împreună cu o copie de pe rezoluţia, ordonanţa sau, după caz, de pe hotărârea judecătorească, *se trimite de îndată organului în drept să constate contravenţia,* pentru a lua măsurile ce se impun conform legii. În acest caz, termenul de 6 luni pentru aplicarea sancţiunii curge de la data sesizării organului în drept să aplice sancţiunea.

§12. Căile de atac împotriva actelor de sancţionare contravenţională

672. Calea specifică de atac în materie contravenţională este *plângerea*[1]. Conform art. 31 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001, împotriva procesului-verbal de constatare a contravenţiei şi de aplicare a sancţiunii se poate face *plângere în termen de 15 zile de la data înmânării sau comunicării acestuia.*

Partea vătămată poate face plângere numai în ceea ce priveşte despăgubirea, iar cel căruia îi aparţin bunurile confiscate, altul decât contravenientul, numai în ce priveşte măsura confiscării.

Conform art. 32 alin. (1), *plângerea,* însoţită de copia de pe procesul-verbal de constatare a contravenţiei, *se depune la organul din care face parte agentul constatator,* acesta fiind obligat să o primească şi să înmâneze depunătorului o dovadă în acest sens[2].

---

[1] Conform art. 31 din Legea nr. 32/1968, modificat prin O.G. nr. 12/1994 (M. Of. nr. 21 din 25 ianuarie 1994), împotriva actului de constatare a contravenţiei şi de aplicare a amenzii se putea face plângere în termen de 15 zile de la data comunicării acesteia. Partea vătămată putea face plângere numai în ceea ce priveşte despăgubirea pe bază de tarif, iar cel căruia îi aparţineau lucrurile confiscate, altul decât contravenientul, numai în ce priveşte măsura confiscării.

[2] Ca noutate, menţionăm precizarea finală referitoare la obligaţia organului din care face parte agentul constatator de a primi plângerea şi de a-i înmâna depunătorului o dovadă în acest sens.

Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 953/2006[1], *a admis excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 32 alin. (1)* și a constatat că *acesta este neconstituțional*. În motivarea deciziei se arată, printre altele, că în cauză „(...) se pune problema încălcării accesului liber la justiție din perspectiva faptului că organul din care face parte agentul constatator ar putea să nu înainteze instanței de judecată plângerea depusă împotriva procesului-verbal de constatare și sancționare a contravenției"[2]. Se mai arată că textul criticat contravine art. 21 alin. (1)-(3) din Constituție, îngrădește accesul direct la justiție, atâta timp cât nu se prevede, ca alternativă, și posibilitatea ca plângerea să poată fi depusă și la instanța de judecată[3]. De asemenea, s-a mai reținut că sunt încălcate prevederile art. 6 parag. 1 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și ale art. 10 din Declarația Universală a Drepturilor Omului.

Prevederile O.G. nr. 2/2001 nu au fost puse de acord cu această decizie a Curții Constituționale, deși termenul de 45 de zile stabilit de art. 147 alin. (1) din Constituție a expirat. Ca urmare, chiar dacă art. 32 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001 nu mai este în vigoare, aplicarea în practică a acestei decizii poate provoca o serie de disfuncționalități, după cum s-a semnalat într-o opinie[4].

Potrivit art. 32 alin. (2), *plângerea împreună cu dosarul cauzei* se trimit de îndată *judecătoriei în a cărei circumscripție a fost săvârșită contravenția.*

Plângerea suspendă executarea[5]. Plângerea *părții vătămate*, respectiv *a celui căruia îi aparțin bunurile confiscate*, altul decât contravenientul, suspendă executarea *numai în ceea ce privește despăgubirea sau, după caz, măsura confiscării.*

O.G. nr. 2/2001 reține principiile din fosta reglementare[6] și consacră acele reguli care, datorită modificărilor Codului de procedură civilă, s-au impus și în procedura contravențională din ultimii ani[7]. Astfel, judecătoria va fixa termen de judecată care nu va depăși 30 de zile și va dispune *citarea contravenientului* sau, după caz, a persoanei care a făcut plângerea, *a organului care a aplicat sancțiunea,*

---

[1] M. Of. nr. 53 din 23 ianuarie 2007.

[2] C.C., Decizia nr. 953/2006.

[3] *Idem.* Într-o opinie, se exprimă rezerve față de soluția pronunțată de Curtea Constituțională, considerându-se că textul nu era neconstituțional, întrucât „depunerea plângerii la organul din care face parte agentul constatator nu reprezenta o condiție de admisibilitate a plângerii contravenționale, ci era o normă în favoarea petentului care putea renunța la această facilitate" (*M. Ursuța*, op. cit., 2008, p. 254-255).

[4] *M. Ursuța*, op. cit., p. 256.

[5] Articolul 32 alin. (3) din O.G. nr. 2/2001.

[6] În formularea Legii nr. 32/1968, plângerea se depunea la organul din care făcea parte agentul constatator și trebuia să fie însoțită de copia procesului-verbal de constatare a contravenției. Plângerea, împreună cu dosarul cauzei, se trimiteau de îndată *judecătoriei competente*, care cita pe cel care a făcut plângerea, *organul care a aplicat sancțiunea*, precum și orice altă persoană în măsură să contribuie la rezolvarea justă a cauzei. Citarea organului care a aplicat sancțiunea a fost introdusă prin O.G. nr. 12/1994, pentru a se pune de acord dispozițiile art. 37 din Legea nr. 32/1968 cu prevederile Constituției din 1991.

[7] În acest sens, a se vedea *A. Iorgovan*, op. cit., vol. II, 2005, p. 438.

a martorilor indicați în procesul-verbal sau în plângere, precum și *a oricăror alte persoane în măsură să contribuie la rezolvarea temeinică a cauzei*[1].

În cazul în care fapta a avut ca urmare producerea unui *accident de circulație,* judecătoria va cita și societatea de asigurări menționată în procesul-verbal de constatare a contravenției.

Instanța competentă să soluționeze plângerea, după ce verifică dacă aceasta a fost introdusă în termen, *ascultă* pe cel care a făcut-o și celelalte persoane citate, dacă s-au prezentat, *administrează orice alte probe* prevăzute de lege, necesare în vederea verificării legalității și temeiniciei procesului-verbal, și *hotărăște asupra sancțiunii, despăgubirii stabilite, precum și asupra măsurii confiscării*[2].

Ca urmare a modificării art. 34 alin. (2)[3] din O.G. nr. 2/2001 prin Legea de aprobare nr. 180/2002, *hotărârea judecătorească* prin care s-a soluționat plângerea *poate fi atacată cu recurs în termen de 15 zile de la comunicare la secția de contencios administrativ a tribunalului.* Motivarea recursului nu este obligatorie. Motivele de recurs pot fi susținute și oral în fața instanței, dispoziție derogatorie de la regula de drept comun. Recursul *suspendă* executarea hotărârii.

Plângerile împotriva proceselor-verbale de constatare și sancționare a contravențiilor *se soluționează cu precădere.* Plângerea împotriva procesului-verbal de constatare și sancționare a contravenției, *recursul* formulat împotriva hotărârii judecătorești prin care s-a soluționat plângerea și *orice alte cereri incidente* sunt *scutite de taxa judiciară de timbru*[4].

---

[1] Articolul 33 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001. Menționăm că, în aplicarea dispozițiilor art. 37 din fosta Lege nr. 32/1968, modificată prin O.G. nr. 12/1994, instanțele judecătorești nu au avut un punct de vedere unitar referitor la persoanele care trebuie citate în vederea soluționării plângerii împotriva actului de constatare a contravenției și de aplicare a sancțiunii. Curtea Supremă de Justiție, Secțiile Unite, a admis recursul în interesul legii declarat de procurorul general al Parchetului de pe lângă Curtea Supremă de Justiție, referitor la aplicarea dispozițiilor art. 37 din Legea nr. 32/1968, modificată prin O.G. nr. 12/1994, și a decis că „(...) după primirea plângerii formulate împotriva actului de constatare a contravenției și de aplicare a amenzii, instanța căreia îi revine competența de a o soluționa are obligația de a cita persoana care a făcut plângerea și organul care a aplicat sancțiunea, precum și orice altă persoană a cărei ascultare o consideră utilă cauzei" (C.S.J., Secțiile Unite, Decizia nr. IV din 16 octombrie 2000, în M. Of. nr. 84 din 19 februarie 2001).

[2] Articolul 34 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001.

[3] Prin Decizia nr. 955/2007, Curtea Constituțională a respins excepția de neconstituționalitate a art. 34 alin. (2) din O.G. nr. 2/2001, excepție care s-a raportat la prevederile art. 16 privind egalitatea în drepturi, ale art. 21 referitoare la accesul liber la justiție și ale art. 129 privind folosirea căilor de atac din Constituție. Curtea a reținut că în jurisprudența sa constantă a statuat că accesul liber la justiție nu presupune și accesul la toate mijloacele procedurale prin care se înfăptuiește justiția, legiuitorul având competența exclusivă de a reglementa cu privire la exercitarea căilor ordinare și extraordinare de atac, putând institui, în considerarea unor situații deosebite, reguli speciale de procedură. Cu privire la principiul egalității, s-a observat că cetățenii aflați în ipoteza descrisă de textul de lege criticat pot folosi calea de atac a recursului împotriva hotărârii prin care s-a soluționat plângerea contravențională, așa încât nu poate fi reținută critica privind încălcarea art. 16 din Constituție.

[4] Articolul 36 din O.G. nr. 2/2001.

Referitor la *căile extraordinare de atac*, în doctrină se consideră că, din moment ce O.G. nr. 2/2001 se completează cu dispozițiile Codului de procedură civilă, în materia contravențiilor se pot exercita și căile extraordinare de atac[1].

§13. Executarea sancțiunilor contravenționale

673. După cum se precizează în art. 37 din O.G. nr. 2/2001, *procesul-verbal* neatacat în termenul prevăzut la art. 31, precum și *hotărârea judecătorească irevocabilă* prin care s-a soluționat plângerea constituie *titlu executoriu, fără vreo altă formalitate.*

674. Avertismentul se adresează oral atunci când contravenientul este prezent la constatarea contravenției și sancțiunea este aplicată de agentul constatator[2]. În această situație, comunicarea orală a avertismentului coincide cu executarea lui.

În celelalte cazuri avertismentul se socotește executat prin *comunicarea procesului-verbal de constatare a contravenției, cu rezoluția corespunzătoare.*

Dacă sancțiunea a fost aplicată de instanță prin înlocuirea amenzii contravenționale cu avertisment, *comunicarea acesteia se face prin încunoștințare scrisă*[3].

675. Punerea în executare a sancțiunii amenzii contravenționale[4] se face astfel:

a) *de către organul din care face parte agentul constatator,* ori de câte ori nu se exercită calea de atac împotriva procesului-verbal de constatare a contravenției în termenul prevăzut de lege;

b) *de către instanța judecătorească,* în celelalte cazuri[5].

În vederea executării amenzii, organele menționate *vor comunica din oficiu procesul-verbal de constatare a contravenției și de aplicare a sancțiunii,* neatacat cu plângere în termenul legal, în termen de 30 de zile de la data expirării acestui termen, ori, după caz, *dispozitivul hotărârii judecătorești irevocabile* prin care s-a soluționat plângerea, în termen de 30 de zile de la data la care hotărârea a devenit irevocabilă, astfel[6]:

– pentru sumele care se fac venit integral la bugetele locale, organelor de specialitate ale unităților administrativ-teritoriale în a căror rază teritorială domiciliază

---

[1] A se vedea, în acest sens, *A. Iorgovan,* op. cit., vol. II, 2005, p. 439; *M. Ursuța,* op. cit., p. 295-297.

[2] Articolul 38 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001.

[3] Articolul 38 alin. (3) din O.G. nr. 2/2001. Într-o opinie, se arată că, dacă o persoană a fost sancționată cu avertisment, iar ulterior săvârșește o nouă contravenție, eventual de același fel, agentul constatator, luând în considerare această împrejurare, de regulă, va aplica amenda contravențională (*M.A. Hotca,* op. cit., p. 257).

[4] Pe larg, cu privire la executarea amenzii contravenționale, a se vedea *M. Ursuța,* op. cit., p. 306 și urm.

[5] Articolul 39 alin. (1) din O.G. nr. 2/2001.

[6] Articolul 39 alin. (2) din O.G. nr. 2/2001.

contravenientul persoană fizică sau, după caz, îşi are domiciliul fiscal contravenientul persoană juridică;

– pentru sumele care se fac venit integral la bugetul de stat, organelor de specialitate ale unităţilor subordonate Ministerului Finanţelor Publice, Agenţia Naţională de Administrare Fiscală, în a căror rază teritorială îşi are domiciliul fiscal contravenientul persoană juridică.

Executarea se face în condiţiile prevăzute de dispoziţiile legale privind *executarea silită a creanţelor fiscale*. Împotriva actelor de executare se poate face *contestaţie la executare*, în condiţiile legii.

Prin Legea nr. 352/2006 pentru completarea O.G. nr. 2/2001, s-a introdus art. 39[1]. Conform alin. (1) al acestui articol, în cazul în care contravenientul nu a achitat amenda în termen de 30 de zile de la rămânerea definitivă a sancţiunii şi nu există posibilitatea executării silite, acesta va sesiza instanţa în circumscripţia căreia s-a săvârşit contravenţia, în vederea înlocuirii amenzii cu sancţiunea prestării unei activităţi în folosul comunităţii, ţinându-se seama, după caz, şi de partea din amendă care a fost achitată.

În cazul în care contravenientul, citat de instanţă, nu a achitat amenda în termenul sus-menţionat, *dacă există acordul expres al acestuia*, instanţa procedează la *înlocuirea amenzii* cu sancţiunea *prestării unei activităţi în folosul comunităţii*, pe o durată maximă de 50 de ore, iar pentru minori începând cu vârsta de 16 ani, de 25 de ore[1].

Hotărârea prin care s-a aplicat sancţiunea prestării unei activităţi în folosul comunităţii este supusă *recursului*[2].

Urmărirea punerii în executarea a sentinţelor se realizează de către serviciul de executări civile de pe lângă judecătoria în a cărei rază s-a săvârşit contravenţia, în colaborare cu serviciile specializate din primării.

676. Executarea sancţiunilor contravenţionale complementare[3] se face potrivit dispoziţiilor legale. Dar putea fi făcută în afara dispoziţiilor legale[4]? Evident că nu.

a) *Confiscarea* se aduce la îndeplinire *de către organul care a dispus această măsură*, în condiţiile legii.

În caz de *anulare sau de constatare a nulităţii procesului-verbal, bunurile confiscate*, cu excepţia celor a căror deţinere sau circulaţie este interzisă prin lege, *se restituie de îndată celui în drept*[5].

---

[1] Articolul 39[1] alin. (2) din O.G. nr. 2/2001.

[2] Articolul 39[1] alin. (3) din O.G. nr. 2/2001.

[3] A se vedea şi *M. Ursuţa*, op. cit., p. 313 şi urm.

[4] Textul este considerat „cel puţin bizar", formulare cu care suntem de acord, sugerându-se că ar fi fost mai util să se precizeze modul de executare a acestor sancţiuni (*O. Podaru, R. Chiriţă*, op. cit., p. 184).

[5] Articolul 41 alin. (2) din O.G. nr. 2/2001.

Dacă *bunurile confiscate au fost valorificate*, instanţa va dispune să se achite celui în drept *o despăgubire*, care se stabileşte în raport cu valoarea de circulaţie a bunurilor.

b) În scopul *executării despăgubirii stabilite pe bază de tarif*, procesul-verbal de constatare şi sancţionare a contravenţiei sau, după caz, dispozitivul hotărârii judecătoreşti irevocabile prin care s-a soluţionat plângerea *se comunică şi părţii vătămate*, care va proceda potrivit dispoziţiilor legale referitoare la executarea silită a creanţelor.

§14. Dispoziţii speciale şi tranzitorii ale O.G. nr. 2/2001

677. Ministerul Apărării Naţionale, Ministerul Administraţiei şi Internelor, precum şi celelalte autorităţi publice care au structuri militare *vor stabili*, prin regulamentele interne, *organele competente să constate şi să aplice sancţiunile în cazul contravenţiilor săvârşite de cadrele militare şi de angajaţii civili în legătură cu serviciul*[1].

678. Dispoziţiile O.G. nr. 2/2001 se completează cu dispoziţiile Codului de procedură civilă[2]. Referitor la acest text, într-o opinie, se observă că se menţine fără vreo motivaţie convingătoare completarea dispoziţiilor ordonanţei cu cele ale Codului de procedură civilă şi finalizarea procesului în faţa instanţei printr-o sentinţă civilă, „(...) aspecte care perpetuează confuzia că dreptul contravenţional s-ar cantona în zona disciplinelor juridice specifice dreptului civil propriu-zis, cu care însă nici prin antecedenţă şi nici prin specificitatea sa normativă nu are nimic esenţial în comun, din punctul de vedere al dreptului substanţial"[3], opinie cu care, în general, suntem de acord. Totuşi, trebuie subliniată schimbarea pozitivă de optică a legiuitorului, intervenită prin Legea de aprobare nr. 180/2002, în sensul precizării că instanţa competentă să judece recursul împotriva hotărârii judecătoreşti prin care s-a soluţionat plângerea nu este cea de drept comun, ci *secţia de contencios administrativ a tribunalului*.

679. În art. 50 din O.G. nr. 2/2001 se stipulează că actele normative prin care se stabilesc contravenţii, în vigoare la data publicării ordonanţei în Monitorul Oficial al României, Partea I, vor fi modificate sau completate, dacă este cazul, în termen de 3 luni, potrivit prevederilor acesteia. Deşi termenul legal a expirat de mult, respectiva obligaţie nu a fost executată[4].

---

[1] Articolul 46 din O.G. nr. 2/2001.

[2] Articolul 47 din O.G. nr. 2/2001.

[3] *I. Poenaru*, Noul regim al contravenţiilor. Ordonanţa nr. 2/2001, în Dreptul nr. 12/2001, p. 9. A se vedea şi *O. Podaru, R. Chiriţă*, op. cit., p. 195.

[4] A se vedea, în acest sens, *C.L. Popescu*, op. cit., p. 7.

Capitolul al II-lea.
Răspunderea administrativă patrimonială

§1. Privire asupra evoluției responsabilității administrative în dreptul francez

680. Principiul iresponsabilității puterii publice. În Franța, în perioada 1800-1872, s-a aplicat *principiul iresponsabilității puterii publice*, adică administrații păgubiți erau privați de orice drept la repararea pagubelor, ideologia politică dominantă la acea vreme fiind ostilă ideii vreunei responsabilități a statului.

Declarația drepturilor omului și cetățeanului din 1789, în art. 3, a înscris principiul potrivit căruia orice suveranitate rezidă numai în națiune; niciun corp, niciun individ nu poate exercita o autoritate care nu emană de la ea în mod expres. Această idee nu putea fi conciliată cu teza caracterului individual al proprietății, admițându-se doar responsabilitatea statului în cazul exproprierii pentru cauză de utilitate publică[1].

681. Abandonul parțial al iresponsabilității puterii publice (1873-1914). Mai mulți factori au intervenit la sfârșitul ultimului sfert de veac al secolului al XIX-lea, determinând renunțarea la vechea regulă a iresponsabilității. Astfel, schimbarea regimului politic care are loc după 1870, dezvoltarea mașinismului și consecințele sale, utilizarea noilor forme de energie și construcția noilor căi de comunicație au ca rezultat lărgirea domeniului de intervenție a statului; în același timp, numărul accidentelor a crescut și nerepararea acestor pagube era tot mai nefavorabil primită de opinia juridică[2].

Decizia Blanco din 1873 se găsește la originea unei veritabile revoluții jurisprudențiale. De acum înainte, litigiile referitoare la pagubele cauzate de către serviciile locale, care se soluționau de tribunalele judiciare pentru asemenea accidente și erau strâns legate de ideea de „gestiune privată", vor fi judecate de *jurisdicțiile administrative*[3]. *Decizia Blanco* afirmă principiul competenței administrative pentru toate acțiunile în care se solicită răspunderea statului; această competență se fondează pe autonomia răspunderii administrației, care nu poate fi condusă de reguli stabilite în Codul civil referitoare la raporturile între particulari, ci este *supusă unor*

---

[1] A se vedea și *A. Iorgovan*, op. cit., vol. II, 2005, p. 445.

[2] A se vedea *J. Moreau*, Résponsabilité administrative, Presses Universitaires de France, Paris, 1986, p. 10-11.

[3] A se vedea *J. Moreau*, op. cit., p. 11.

reguli speciale, care variază după nevoile serviciului public și necesitatea de a concilia drepturile statului cu drepturile private[1].

682. Generalizarea progresivă a responsabilității administrative (după anul 1914). La început, se constată că obligarea statului, a colectivităților locale și organismelor publice de a plăti victimelor accidentelor rămâne subordonată unor condiții; pe de altă parte, este incontestabil că regula dreptului pozitiv este *responsabilitatea, în principiu, a administrației*[2].

Soluțiile axate pe *responsabilitatea fără culpă* sunt preferate de Consiliul de Stat, urmărindu-se înlăturarea acelor cazuri de iresponsabilitate care, încă, mai persistau.

În ultimii ani, datorită jurisprudenței, a avut loc o extindere continuă a responsabilității administrației, sub acțiunea unor factori convergenți, și anume: creșterea numărului activităților publice, dezvoltarea ideilor de solidaritate și egalitate, extensia responsabilității private legate de generalizarea asigurărilor. Astfel, ultimele vestigii care excludeau orice răspundere pentru anumite servicii au dispărut; poliția, mult timp iresponsabilă, a pierdut această prerogativă. Totodată, noțiunea de „faptă" a primit un înțeles tot mai larg[3].

O schimbare profundă a raporturilor între răspunderea personală a agentului și răspunderea administrației a permis suprapunerea uneia asupra celeilalte într-un număr mai mare de situații, în scopul asigurării indemnizației pentru cel prejudiciat; fapta personală a agentului tinde să angajeze alături de propria sa răspundere și pe cea a administrației[4].

Paralel, se dezvoltă o *răspundere a administrației în afară de orice culpă (răspundere obiectivă)*.

Originile responsabilității fără culpă sunt legate de ideea de risc, anumite activități sunt periculoase și ele, uneori, produc prejudicii independent de orice culpă a administrației publice.

Responsabilitatea fără culpă sau responsabilitatea obiectivă a fost admisă în domeniul lucrărilor publice, acestea fiind efectiv generatoare de numeroase pagube, de pildă, în situația construcțiilor publice sau a întreținerii acestora.

Terțele persoane care nu sunt în raporturi directe cu respectivele lucrări (care nu au calitatea de utilizatori), dar au suferit un prejudiciu, au dreptul la despăgubire, fiind necesar doar să se stabilească legătura de cauzalitate dintre acea lucrare și dauna produsă[5].

Cât privește pe cei care au profitat de lucrarea publică și au suferit prejudicii, se admite prezumția de culpă, și anume victima nu trebuie să dovedească faptul că

---

[1] A se vedea *J. Rivero, J. Waline*, Droit administratif, 15e éd., Dalloz, Paris, 1994, p. 232.
[2] A se vedea *J. Moreau*, op. cit., p. 12-13.
[3] A se vedea *J. Rivero, J. Waline*, op. cit., p. 232.
[4] *Idem*, p. 233.
[5] A se vedea *G. Dupuis, M.-J. Guédon, P. Chrétien*, op. cit., p. 535.

administraţia a comis o culpă, ci aceasta din urmă trebuie să demonstreze că a întreţinut în condiţii normale lucrarea publică[1].

§2. Orientări ale doctrinei române din perioada interbelică în materia răspunderii patrimoniale a statului pentru daune

683. În tratatele şi cursurile de drept administrativ din perioada interbelică, responsabilitatea statului pentru daune este examinată în părţi diferite.

A. **Profesorul E.D. Tarangul** se ocupă de responsabilitatea statului pentru daune în cadrul contenciosului administrativ, mai exact al contenciosului în daune[2], la fel ca şi *prof. C.G. Rarincescu.*

În această opinie, responsabilitatea administraţiei se poate prezenta sub trei forme: responsabilitatea pentru culpă; responsabilitatea pentru greşeală de serviciu şi responsabilitatea pentru risc.

a) *Responsabilitatea pentru culpă.* Referitor la această formă, se arată că este împrumutată din dreptul privat. Totodată, se subliniază că în dreptul public *există probleme şi interese diferite de cele ce se pun în dreptul privat,* trebuind să se ţină seama de interesele particularilor care reclamă o despăgubire cât mai largă şi completă, precum şi de interesele serviciilor publice[3].

b) *Responsabilitatea pentru greşeala de serviciu.* Această formă nu se mai bazează pe ideea de culpă din dreptul privat. Administraţia este declarată responsabilă pentru daunele cauzate printr-o rea funcţionare a serviciului public, particularul care cere despăgubiri nu trebuie să dovedească culpa unui funcţionar public[4].

c) *Responsabilitatea pentru risc.* Această formă de răspundere pleacă de la ideea că funcţionarea serviciilor publice prezintă pentru particulari un risc de a fi păgubiţi şi că, în consecinţă, aceştia trebuie asiguraţi.

Totodată, autorul este de părere că, începând cu Legea Curţii de Casaţie din 1912, responsabilitatea administraţiei în sistemul juridic român nu mai poate fi o responsabilitate bazată pe culpă, ci o responsabilitate obiectivă bazată pe ilegalitatea actului administrativ.

B. **Profesorul A. Teodorescu** se ocupă într-un capitol special de „Responsabilitatea în dreptul administrativ" şi ajunge la concluzia că în Constituţia din 1923 nu a fost proclamat principiul responsabilităţii integrale a statului[5].

---

[1] *Ibidem.*

[2] A se vedea *E.D. Tarangul,* op. cit., p. 624.

[3] *Idem,* p. 625.

[4] *E.D. Tarangul,* op. cit., p. 630.

[5] A se vedea *A. Teodorescu,* Tratat de drept administrativ, Institutul de Arte Grafice „Eminescu" SA, 1929, p. 444.

C. **Profesorul P. Negulescu** examinează responsabilitatea statului în cadrul capitolului „Responsabilitatea puterii publice". Autorul arată că, în concepţia tradiţională, responsabilitatea presupune o culpă delictuală, dar este criticată încercarea de a aplica în materia responsabilităţii statului principiile dreptului privat[1].

§3. Principalele orientări privind răspunderea patrimonială a administraţiei de stat după adoptarea Legii nr. 1/1967

684. După adoptarea Legii nr. 1/1967 cu privire la judecarea de către instanţele judecătoreşti a cererilor celor vătămaţi în drepturile lor prin acte administrative ilegale, în problema răspunderii patrimoniale a organelor administraţiei de stat s-au confruntat în principal două teorii.

Prima teorie susţinea că, potrivit prevederilor Legii nr. 1/1967, organele administraţiei de stat răspund patrimonial pentru pagubele cauzate prin acte administrative ilegale şi că această răspundere are o natură civilă[2]. Astfel, se preciza că „(...) nu numai structura răspunderii patrimoniale pentru paguba pricinuită prin act administrativ ilegal, dar şi obiectul acestei răspunderi sunt întru totul acelea ale delictului civil (...)"[3].

A doua teorie considera că răspunderea reglementată de Legea nr. 1/1967 este o răspundere autonomă, independentă de răspunderea civilă reglementată de art. 998-999 C. civ., care trebuie analizată exclusiv prin prisma reglementărilor Constituţiei şi ale dreptului administrativ[4].

Această teză referitoare la natura răspunderii patrimoniale a organelor administraţiei de stat conform Legii nr. 1/1967 era în acord cu specificul regimului juridic instituit de această lege, care, indiscutabil, era un regim specific administrativ.

În cadrul ultimei teze, se desprind două orientări: una care consideră că Legea nr. 1/1967 nu a urmărit să consacre un sistem al răspunderii organelor administraţiei de stat bazat pe culpa individuală[5] şi cealaltă care susţine că răspunderea reglementată de Legea nr. 1/1967 are la bază condiţia culpei[6].

---

[1] A se vedea *P. Negulescu*, op. cit., p. 259-272.

[2] A se vedea *V.Gh. Tarhon*, Răspunderea patrimonială a organelor administraţiei de stat şi controlul jurisdicţional indirect al legalităţii actelor administrative, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1977, p. 22.

[3] *M. Eliescu*, Răspunderea civilă delictuală, Ed. Academiei, Bucureşti, 1972, p. 319.

[4] A se vedea *M. Lepădătescu*, Natura juridică a răspunderii patrimoniale a organelor administraţiei de stat pentru pagubele pricinuite prin actele lor ilegale, în Analele Universităţii Bucureşti, Seria ştiinţe sociale, ştiinţe juridice, 1968, p. 10-11; *T. Drăganu*, Natura răspunderii patrimoniale a organelor administraţiei de stat potrivit Legii nr. 1/1967, p. 48 şi urm.; *I. Iovănaş*, Drept administrativ şi elemente ale ştiinţei administraţiei, p. 342-343.

[5] A se vedea *T. Drăganu*, op. cit., p. 50-51.

[6] A se vedea *I. Iovănaş*, op. cit., p. 342.

§4. Răspunderea administrativă patrimonială potrivit Constituției, revizuită

685. Pe baza principiilor constituționale ale răspunderii statului (funcționarilor) pentru daunele produse și față de noile fundamente ale contenciosului administrativ, în doctrină au fost reținute următoarele forme ale răspunderii patrimoniale a statului și ale autorităților publice: răspunderea statului pentru prejudiciile create prin erorile judiciare; răspunderea autorităților publice pentru pagubele create prin acte administrative (exprese sau implicite); răspunderea pentru pagubele create prin contracte administrative, în cazul administrării domeniului public ori al prestării serviciilor publice; răspunderea autorităților administrației publice pentru limitele serviciului public[1].

§5. Formele răspunderii administrative patrimoniale a autorităților publice

686. Răspunderea administrativă patrimonială a autorităților publice poate fi o *răspundere obiectivă*, care intervine indiferent de vinovăția autorității publice răspunzătoare, adică *ea se angajează în absența oricărui fapt culpabil*, fiind o răspundere datorată prejudiciului cauzat, respectiv o *răspundere subiectivă*, ce *implică culpa autorității publice răspunzătoare*[2].

a) *Forme de răspundere obiectivă.* În primul rând, aici se înscrie *răspunderea patrimonială a statului pentru prejudiciile cauzate prin orice eroare judiciară*[3], stabilită expres în art. 52 alin. (3) din Constituție, republicată. Se consideră că „suntem mai aproape de o răspundere obiectivă decât de o răspundere pentru culpă"[4], chiar dacă există o culpă generală. Răspunderea statului intervine în virtutea textului constituțional, dacă s-a dovedit eroare judiciară. În art. 52 alin. (3) din Constituție, republicată, se mai precizează că răspunderea statului este stabilită în condițiile legii și nu înlătură răspunderea magistraților care și-au exercitat funcția cu rea-credință sau gravă neglijență[5].

---

[1] Cu privire la aceste forme de răspundere, a se vedea *A. Iorgovan*, op. cit., vol. II, 2005, p. 462 și urm.

[2] A se vedea și *V. Vedinaș*, op. cit., 2007, p. 268.

[3] Înainte de revizuirea și republicarea Constituției, art. 48 alin. (3) prevedea că statul răspunde numai pentru prejudiciile cauzate prin erorile în materie penală. A se vedea și *V. Pătulea*, Răspunderea autorităților publice pentru vătămările produse cetățenilor prin actele lor, în Dreptul nr. 4/1997.

[4] *A. Iorgovan*, op. cit., vol. II, 2005, p. 461-462.

[5] Pentru observații critice asupra textului, a se vedea *I. Deleanu*, Revizuirea Constituției, p. 18.

În al doilea rând, *răspunderea patrimonială a statului pentru limitele serviciului public* este calificată ca o răspundere obiectivă[1]. Cel care a fost prejudiciat de către o autoritate publică trebuie să dovedească în faţa instanţei de contencios administrativ că paguba se datorează unei *limite de organizare a serviciului public,* cum ar fi o defecţiune inerentă ce ţine de structura serviciului public. Cel păgubit în aceste condiţii nu trebuie să dovedească culpa administraţiei, el trebuind doar să-şi formuleze pretenţiile în funcţie de prejudiciul suferit.

Fundamentul regimului de responsabilitate pentru limitele serviciului public constă în dreptul recunoscut în profitul administraţilor de a obţine o funcţionare normală a serviciilor publice. Dar, după cum se subliniază în doctrina franceză, în majoritatea cazurilor, expresia „dreptul de a pretinde o funcţionare normală a serviciului public" nu este foarte clară[2].

b) *Forme de răspundere bazată pe culpă.* Avem în vedere două situaţii: *răspunderea patrimonială a autorităţilor publice pentru pagubele cauzate prin acte administrative sau prin nesoluţionarea în termen legal a unei cereri, cu posibilitatea introducerii în cauză şi a funcţionarului vinovat de încălcarea legii,* caracterizată ca o răspundere bazată pe culpă; *răspunderea patrimonială a autorităţilor publice pentru pagubele cauzate prin contracte administrative, în cazul administrării domeniului public ori al prestării serviciului public,* socotită tot o răspundere bazată pe culpă[3].

§6. Scurte consideraţii despre răspunderea patrimonială obiectivă a administraţiei publice în dreptul francez

687. După cum subliniază un autor francez, răspunderea obiectivă este mai favorabilă „victimelor", dar prezintă un anumit interes şi pentru persoanele publice sau antreprenorii de lucrări publice, în sensul că recunoaşterea răspunderii lor nu implică nici o judecată de valoare asupra comportamentului lor păgubitor, nici un blam sau reproş[4].

a) În dreptul administrativ francez, *răspunderea obiectivă a cunoscut o dezvoltare remarcabilă,* dar, cu toate acestea, ea trebuie să se încadreze în cele două tipuri de răspundere, şi anume *răspunderea pentru risc* şi *răspunderea pentru înfrângerea principiului egalităţii în faţa serviciilor publice.*

Răspunderea pentru risc se raportează la pagubele care au la origine *lucruri periculoase* (exploziv, arme, lucrări publice de transport şi distribuţie a electricităţii, gazului şi apei), *metode periculoase* (metode terapeutice, anumite procedee medicale) sau *situaţii periculoase* (de exemplu, dreptul la despăgubiri a soţului unei

[1] A se vedea *A. Iorgovan*, op. cit., vol. II, 2005, p. 464.
[2] A se vedea *J. Moreau*, op. cit., p. 85.
[3] A se vedea *A. Iorgovan*, op. cit., vol. II, 2005, p. 465.
[4] A se vedea *R. Chapus*, op. cit., p. 1281.

infirmiere, contaminat cu virusul SIDA, pe care soția sa îl luase în exercițiul atribuțiilor de serviciu)[1].

Răspunderea pentru încălcarea egalității în fața sarcinilor publice. Se subliniază că această răspundere intervine în ipoteza în care *prejudiciul nu are un caracter accidental*, situație contrară celei care caracterizează răspunderea pentru risc.

Apoi, prejudiciul trebuie să fie „special" și „ieșit din comun". Prima trăsătură are în vedere faptul că *numai unii membri ai colectivității sunt prejudiciați*, iar ceilalți nu. Cu alte cuvinte, doar în detrimentul unora s-a produs o încălcare a principiului egalității față de sarcinile publice, or, singura modalitate de a restabili echilibrul este de a le acorda repararea acestui prejudiciu[2]. A doua trăsătură are în vedere o *anume importanță* a prejudiciului, pentru că, de regulă, membrii colectivității trebuie să suporte fără nicio compensație inconvenientele normale ale vieții sociale[3].

b) *Natura răspunderii patrimoniale obiective a administrației în dreptul francez.* Se consideră că răspunderea patrimonială obiectivă a administrației publice este fie de *origine jurisprudențială*, fie de *origine legislativă*[4].

În ce privește răspunderea patrimonială obiectivă a administrației de *origine jurisprudențială*, sunt tot mai numeroase cazurile în care judecătorul obligă administrația la plata despăgubirilor pentru prejudiciile cauzate. Într-o opinie[5], sunt relevate principalele situații care antrenează o asemenea răspundere, și anume: riscul profesional[6], răspunderea pentru lucrurile periculoase[7], răspunderea pentru activități periculoase[8], răspunderea în materie spitalicească[9], refuzul executării hotărârilor judecătorești[10], răspunderea pentru anumite măsuri cu natură economică și socială[11].

---

[1] A se vedea, pentru aceste situații, *idem*, p. 1487 și urm.

[2] A se vedea *J. Rivero, J. Waline*, op. cit., 2002, p. 287.

[3] A se vedea *R. Chapus*, op. cit., p. 1309.

[4] A se vedea *J. Rivero, J. Waline*, op. cit., 2002, p. 287, 291.

[5] A se vedea *J. Rivero, J. Waline*, op. cit., p. 287-291.

[6] Este relevată obligația administrației de a repara prejudiciile suferite de agenții administrației în accidentele de muncă.

[7] Se menționează o soluție din jurisprudență în care administrația a reparat prejudiciile cauzate de o explozie a unui depozit de muniții în regiunea pariziană în timpul Primului Război Mondial.

[8] Anumite activități ale administrației sunt prin ele însele periculoase, bunăoară, închisorile fără bare, care se utilizează ca mijloace moderne pentru reeducarea minorilor.

[9] De exemplu, răspunderea centrelor de transfuzie cu privire la victimele transfuziilor de sânge contaminat cu virusul SIDA.

[10] Dacă acest refuz este motivat prin interesul general, în sensul că executarea deciziei judecătorești ar antrena grave tulburări, este o situație de răspundere obiectivă a administrației.

[11] De pildă, presiunile asupra unei întreprinderi, legate de un conflict de muncă, ce o determină să ia o soluție care îi produce un prejudiciu grav, antrenează răspunderea administrației care a efectuat respectivele presiuni. Pentru toate exemplele citate în notele de mai sus, a se vedea *J. Rivero, J. Waline*, op. cit., 2002, p. 287-291.

Referitor la răspunderea patrimonială obiectivă a administrației *de ordin legislativ*, se au în vedere următoarele situații; riscul profesional (legislația cu privire la accidentele de muncă și pensiile funcționarilor); prejudiciile cauzate particularilor de adunări cu caracter de răzmeriță sau rebeliune; pagubele cauzate de război; plata unor indemnizații victimelor unor acte de terorism[1] etc.

Despre evoluția viitoare a răspunderii obiective în Franța se arată că este dificil de a accepta generalizarea ei, dar, la ora actuală, această noțiune îi furnizează Consiliului de Stat mijlocul prin care obligă administrația să repare prejudiciile, în absența oricărei fapte culpabile, în cazul în care consideră că echitatea impune această soluție[2].

§7. Caracteristicile răspunderii patrimoniale a administrației publice potrivit Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004

688. Din examinarea prevederilor Legii nr. 554/2004, care constituie dreptul comun în materia contenciosului administrativ, rezultă că autoritățile publice trebuie să răspundă patrimonial pentru pagubele cauzate particularilor, dacă sunt întrunite următoarele *condiții*:

– existența unui act administrativ ilegal (nesoluționarea în termenul legal a unei cereri ori refuzul nejustificat de a soluționa o cerere);

– existența unui prejudiciu (material sau moral);

– existența raportului de cauzalitate între actul administrativ ilegal (nesoluționarea în termenul legal a unei cereri ori refuzul nejustificat de a soluționa o cerere) și prejudiciu;

– existența culpei autorității publice.

Trăsăturile distinctive pe care le prezintă fiecare din aceste condiții, față de condițiile generale ale răspunderii civile delictuale prevăzute de art. 998-999 C. civ., constituie *fundamentul răspunderii patrimoniale de natură administrativă* pentru prejudiciile cauzate de autoritățile publice[3].

689. Condiția ca actul administrativ să fie ilegal. De regulă, vătămarea unei persoane într-un drept al său ori într-un interes legitim se produce printr-un act administrativ care are caracter ilegal, ceea ce înseamnă că administrația publică este chemată să răspundă prin acțiune în justiție pentru un act administrativ presupus ilegal.

De cele mai multe ori, persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim printr-un act administrativ ilegal intentează o acțiune în anularea actului,

---

[1] *Idem*, p. 291-293.

[2] *J. Rivero, J. Waline*, op. cit., 2002, p. 297.

[3] În sensul că răspunderea autorității publice pentru daunele patrimoniale și morale este o răspundere civilă delictuală fără culpă, a se vedea *L. Pop*, Teoria generală a obligațiilor, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 319.

iar, în subsidiar, o acțiune pentru repararea prejudiciului. Acțiunea pentru despăgubiri poate fi și o acțiune ulterioară, în ipoteza în care cel vătămat nu a cunoscut întinderea pagubei la data judecării acțiunii în anularea actului administrativ.

Refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim și faptul de a nu răspunde solicitantului în termenul legal, acte administrative asimilate, sunt tot activități ilegale ale administrației împotriva cărora cei care se consideră vătămați vor intenta o acțiune în obligarea autorității administrației publice să emită un act administrativ, o adeverință sau orice alt înscris ori să pună în executare actul administrativ emis ca urmare a soluționării favorabile a cererii sau, după caz, a plângerii prealabile. Și în acest caz, acțiunea pentru repararea prejudiciului poate avea un caracter subsidiar sau ea poate fi introdusă ulterior.

Actul administrativ ilegal, refuzul nejustificat de a satisface o cerere privitoare la un drept sau interes legitim, ca și faptul de *a nu răspunde* solicitantului în termenul legal denotă atitudini *abuzive, culpabile* de încălcare a legii de către administrația publică.

Nu este exclus totuși ca, uneori, *acte administrative legale să fie cauza unor prejudicii.* Dar, în mod obișnuit, „(...) organul administrativ care, în exercitarea unui drept legal, emite un act administrativ nu răspunde de prejudiciile cauzate unui terț prin acest act"[1]. Deci autoritățile administrative răspund pentru prejudiciile cauzate prin acte administrative emise în limitele unui drept al lor *numai în mod excepțional și doar dacă legea prevede expres aceasta.*

690. Prejudiciul cauzat unei persoane fizice sau juridice, printr-un act administrativ ilegal sau prin refuzul nejustificat de a-i satisface o cerere privitoare la un drept, reprezintă o altă condiție a răspunderii patrimoniale a autorităților administrației publice.

Prejudiciul trebuie să întrunească anumite caracteristici[2], și anume: să fie *direct*, adică să fie consecința unei activități administrative incriminate; să aibă un caracter *cert*, adică să se fi produs efectiv sau să survină cu certitudine.

Judecătorul a acceptat fără rezerve repararea prejudiciului material, adică a acelui prejudiciu care constă într-o pierdere materială, obiectiv cuantificabilă. Repararea prejudiciului moral a fost acceptată mult mai târziu. Este important de subliniat că, *pentru prima dată*, Legea contenciosului administrativ nr. 29/1990 a consacrat principiul reparării daunelor morale, art. 11 alin. (2) prevăzând expres că, în cazul admiterii cererii, instanța va hotărî și asupra *daunelor materiale și morale cerute.*

Soluția este menținută și de actuala Lege a contenciosului administrativ nr. 554/2004, care în art. 18 alin. (3), care prevede că în cazul soluționării cererii, instanța va hotărî și asupra despăgubirilor pentru *daunele materiale și morale* cauzate, *dacă reclamantul a solicitat acest lucru*, respectiv în alin. (4) lit. e) al aceluiași articol, unde se arată că, atunci când *obiectul acțiunii în contencios*

---

[1] *T. Drăganu*, Actele administrative și faptele asimilate lor ..., p. 21.

[2] A se vedea *Ch. Debbasch*, op. cit., 2002, p. 589-591.

administrativ îl formează un *contract administrativ*, în funcție de starea de fapt, instanța poate obliga la plata unor despăgubiri pentru *daunele materiale și morale*.

Inițial, și în Franța judecătorul administrativ limita obligația de reparare numai la prejudiciile materiale, înțelegând prin acestea prejudiciile cu consecințe de ordin patrimonial, fie prin cheltuielile pe care le antrenează, fie prin pierderile pe care le provoacă referitoare la bunurile sau integritatea persoanei fizice[1]. Progresiv, încep să fie luate în considerare și prejudiciile morale, adică atingerile aduse anumitor valori nemateriale, spre exemplu, atingerea adusă reputației artistice a unui actor, sculptor[2] etc.

Astfel, doctrina franceză consideră prejudicii de ordin moral:

– atingerea adusă reputației sau onoarei unei persoane;

– suferințele fizice provocate de accidente corporale sau de operațiile chirurgicale efectuate datorită acestor accidente;

– prejudiciul estetic, rezultând din sentimentul de jenă și regret pe care îl are o persoană la vederea sau la gândul atingerilor aduse integrității sau armoniei sale corporale;

– tulburări ale condițiilor de existență, cum ar fi obligația de schimbare a obiceiurilor sau modului de viață, de a renunța la anumite proiecte, de a întrerupe sau suspenda studiile, de a se abține de la anumite activități sportive;

– durerea morală, provocată cel mai adesea prin lezarea sentimentelor de afecțiune ce leagă o persoană de cea decedată în urma unui fapt dăunător[3].

În ce privește *natura răspunderii și întinderea prejudiciului*, în țara noastră, imediat după adoptarea Legii nr. 1/1967, în literatura de drept administrativ au fost susținute, în principal, două opinii.

Prima părere socotea că răspunderea reglementată de Legea nr. 1/1967 este o *răspundere civilă*, ca urmare, trebuie să se apeleze la dispozițiile Codului civil pentru a justifica pretenția la repararea integrală a pagubei[4].

În a doua opinie se susținea că problema răspunderii pentru actele ilegale nu poate fi privită ca o problemă a reparării daunelor cauzate printr-un fapt ilicit

---

[1] A se vedea *J. Rivero, J. Waline*, op. cit., 2002, p. 235.

[2] Mult timp, Consiliul de Stat din Franța a refuzat să meargă mai departe și să admită repararea suferinței morale rezultând din pierderea unei rude apropiate. Familia victimei era despăgubită pentru cheltuielile ocazionate cu decesul (cheltuieli de boală, cheltuieli funerare) și, contrar practicii tribunalelor judiciare, Consiliul de Stat persista să afirme că lacrimile nu se plătesc. Această soluție era viu criticată de doctrină, arătându-se că, sub aparența nobleței, valoarea vieții omenești era minimalizată. Mai mult, practica inversă a tribunalelor judiciare arăta că este tehnic posibil de a se evalua prețul suferinței morale. Consiliul de Stat nu a rămas insensibil la aceste argumente, și anume, în noiembrie 1961, prin decizia *Letisserand*, s-a admis că durerea morală a unui tată pentru moartea prematură a fiului său constituie prin ea însăși, în absența oricărui prejudiciu material, o daună indemnizabilă (*J. Rivero, J. Waline*, op. cit., 2002, p. 235-236).

[3] A se vedea *R. Chapus*, op. cit., p. 1187.

[4] A se vedea *V.Gh. Tarhon*, Culpa – element necesar al răspunderii patrimoniale a organelor administrației de stat, conform Legii nr. 1/1967, în R.R.D. nr. 7/1968, p. 77.

oarecare[1]. Astfel, se arăta că „(...) pentru a justifica, de pildă, obligarea organului administrativ la repararea integrală a pagubei, *nu e necesar să se apeleze la normele dreptului civil, ci la acelea ale dreptului constituțional și administrativ* (s.n. – R.N.P.), potrivit cărora drepturile fundamentale cetățenești se exercită integral și nestânjenit de orice cetățean. Repararea integrală a pagubei este o consecință logică a integrității drepturilor cetățenilor, garantată de normele dreptului constituțional și administrativ"[2].

Această părere, conform căreia *răspunderea autorității publice este o instituție autonomă, specifică dreptului administrativ*, își păstrează pe deplin actualitatea, *corespunzând cadrului nou creat de Constituția revizuită, precum și spiritului reglementării cuprinse în Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004.* În această ordine de idei, s-a subliniat, judicios, că, dacă răspunderea autorității este de drept public, aceeași natură juridică va trebui să aibă și răspunderea solidară a autorității și a funcționarului, în condițiile art. 16 din Legea nr. 554/2004[3].

691. Legătura de cauzalitate între actul administrativ ilegal și prejudiciu. În legătură cu această condiție a răspunderii patrimoniale a administrației publice, în literatura noastră de specialitate s-au făcut două precizări.

Mai întâi, trebuie avut în vedere că, de cele mai multe ori, actele administrative produc prejudicii materiale nu prin simpla manifestare de voință, ci ca urmare a executării lor[4].

În al doilea rând, nu orice ilegalitate a actului este producătoare de prejudicii. Astfel, se arată că „(...) instanța trebuie să cerceteze, cu atenție, sursa ilegalității și numai dacă aceasta a cauzat prejudiciul să acorde și despăgubirile corespunzătoare"[5]. Dacă instanța constată că nu a fost respectată o anumită operațiune materială tehnică cerute de lege, spre exemplu, nu s-a cerut avizul consultativ înainte de a se emite actul administrativ, fiind un viciu neesențial, acesta nu poate fi considerat cauză a prejudiciului și, drept urmare, se poate amâna soluționarea litigiului, dându-se posibilitatea organului administrativ să înlăture viciul respectiv[6].

Cauzalitatea între actul ilegal al administrației publice și paguba produsă particularului are *caracter direct*. În unele situații, deși cauzalitatea este directă, ea nu este exclusivă[7]. Astfel, dacă paguba provine atât datorită acțiunii unui particular, cât și celei a administrației, aceasta din urmă va răspunde numai parțial, în raport de activitatea sa cauzatoare de prejudicii.

---

[1] A se vedea *T. Drăganu*, Actele administrative și faptele asimilate lor ..., p. 50-51.
[2] *I. Iovănaș*, op. cit., p. 343.
[3] *A. Iorgovan*, op. cit., vol. II, 2005, p. 475.
[4] A se vedea *I. Iovănaș*, op. cit., p. 337.
[5] *Ibidem*.
[6] *I. Iovănaș*, op. cit., p. 337.
[7] A se vedea *J. Rivero, J. Waline*, op. cit., p. 236.

Dacă paguba se datorează *forței majore*, ea produce în dreptul administrativ același efect ca în dreptul privat, și anume înlătură orice răspundere a administrației[1].

Potrivit art. 16 din Legea nr. 554/2004, cererile în justiție pot fi făcute și personal împotriva persoanei care a contribuit la elaborarea, emiterea sau încheierea actului ori, după caz, se face vinovată de refuzul de a rezolva cererea referitoare la un drept subiectiv sau interes legitim, dacă se solicită plata unor despăgubiri pentru prejudiciul cauzat ori pentru întârziere. Dacă acțiunea se admite, *această persoană* va fi obligată la plata despăgubirilor, *solidar* cu autoritatea publică pârâtă.

692. Culpa autorității administrației publice este ultima condiție a răspunderii patrimoniale a administrației publice.

Ilegalitatea actului administrativ conține în sine ideea culpei, iar refuzul nejustificat și nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, acte administrative asimilate, presupun și ele vina organului administrativ ori a funcționarilor săi[2]. După cum s-a subliniat, chiar în art. 16 alin. (1) din Legea nr. 554/2004 se folosește expres cuvântul „vinovat".

Așadar, în cazul răspunderii patrimoniale a administrației publice, atitudinea culpabilă a acesteia se concretizează în emiterea unui act administrativ ilegal, în refuzul nejustificat de a soluționa o cerere referitoare la un drept sau un interes legitim ori în faptul de a nu răspunde solicitantului în termen de 30 de zile de la înregistrarea cererii, dacă prin lege nu se prevede altfel.

Din cele de mai sus rezultă că, deși dispozițiile Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004 nu cer reclamantului să dovedească culpa autorității administrative sau a funcționarului, *nu ne aflăm în prezența unei răspunderi obiective*[3].

În doctrină s-a arătat că în mod similar urmează să se identifice condițiile răspunderii solidare a autorității publice și a funcționarului și pentru prejudiciile cauzate prin *contractele administrative* care sunt asimilate actelor administrative conform art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004[4]. Relevantă pentru răspunderea patrimonială pentru prejudiciile cauzate în baza unor contracte administrative este consacrarea posibilității de „obligare la plata unor despăgubiri pentru daunele materiale și morale", alături de celelalte soluții pe care le poate pronunța instanța de contencios administrativ, stabilite în art. 18 alin. (4) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004.

---

[1] *Ibidem.*

[2] A se vedea *I. Iovănaș*, op. cit., p. 339.

[3] *Idem*, p. 340; a se vedea și *M.T. Oroveanu*, op. cit., p. 190; *A. Iorgovan*, op. cit., vol. II, 2005 p. 471; *A. Trăilescu*, op. cit., 2008, p. 368. Teoria răspunderii obiective a administrației de stat sub imperiul Legii nr. 1/1967 a fost susținută cu argumente puternice de *prof. T. Drăganu* (Natura răspunderii patrimoniale a organelor administrației de stat potrivit Legii nr. 1/1967, p. 48-59).

[4] A se vedea *A. Iorgovan*, op. cit., vol. II, 2005, p. 471.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Index alfabetic*)

Abatere administrativă. Noţiune **644**
Abatere disciplinară **606**
Abrogare. Noţiune **364**
Acord-cadru. Noţiune **408**
Acord colectiv. Noţiune **602**
Acord. Noţiune **356**
Act administrativ individual. Noţiune **36**
Act administrativ normativ. Noţiune **39**
Act administrativ-jurisdicţional **350, 481**
Acte administrative inexistente **368**
Acte administrative
- anulare **364**
- aprobare **358**
- autorităţi competente să la anuleze **366**
- clasificare **350**
- comunicare **358**
- condiţii de valabilitate **351 şi urm.**
- confirmare **358**
- conformitatea cu Constituţia şi cu celelalte acte normative în vigoare **359**
- definiţie **342**
- efecte **361 şi urm.**
- efectele anulării **367**
- efectele revocării **371**
- excepţii de la principiul revocabilităţii **374**
- formă **355**
- inexistenţă **365**
- încetarea efectelor prin fapte materiale prevăzute de lege **380-382**
- motivare **357**
- noţiune **2, 478**
- nulitate **365**
- oportunitate **360**
- procedura anulării **366**
- procedura elaborării **356, 357**
- publicare **358**
- regim juridic **349**
- revocare **369 şi urm., 375**
- semnare şi contrasemnare **357**
- sferă **341**
- suspendare **376**
- suspendarea executării **511, 512**
- trăsături **343-348**

Acte cu caracter exclusiv politic **326**
Acte de comandament cu caracter militar **498**
Actele autorităţilor administraţiei publice locale **242**
Acţiunea directă în contencios administrativ
- acte exceptate **495-502**
- acţiunea în regres **523**
- cale de atac **517, 518**
- competenţă **503-506**
- condiţii **469**
- despăgubiri **516**
- executarea hotărârii **519**
- instanţa de executare **522**
- introducerea în cauză a funcţionarului **513**
- judecată **514**
- obiect **509**
- ordonanţe ale Guvernului **510**
- sesizarea instanţei **508**
- soluţii **515**
- suspendarea executării actului administrativ **511, 512**
- termen **494**

Acţiune în regres **523**
Administratorul public **244**
Administraţie activă **1**
Administraţie consultativă **1**
Administraţie jurisdicţională **1**
Administraţie publică europeană. Noţiune **3**
Administraţie publică. Noţiune **2**

*) Cifrele fac trimitere la numărul paragrafului în care se regăseşte termenul respectiv.

BCU CENTRAL UNIVERSITARY LIBRARY

Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici
- calitate procesuală activă **472**
- organizare şi atribuţii **553, 554**
Agenţie pentru dezvoltare regională **320**
Alegeri locale. Organizare şi desfăşurare **150**
Aleşi locali. Noţiune **142**
Amenda contravenţională **657**
Anchetă parlamentară **99**
Angajarea răspunderii Guvernului **103**
Anularea actelor administrative. Noţiune **364**
Anunţ de atribuire **411**
Anunţ de intenţie **411**
Anunţ de participare **411**
Aprobare tacită. Noţiune **358**
Asociaţii **19**
Asociaţii de dezvoltare intercomunitară **246**
Autonomie locală. Noţiune **148**
Autoritate contractantă. Noţiune **407**
Autoritate publică. Noţiune **331, 491**
Autoritatea de Audit **442**
Autorităţi administrative autonome **135-137**
Autorităţile administraţiei publice locale **139 şi urm.**
Avertismentul **656**
Aviz. Noţiune **356**
Avocatul Poporului. Calitate procesuală activă **472**

Bunuri din domeniul public
- dare în administrare **289**
- dare în folosinţă gratuită **291**
- închiriere **290**
- regim juridic **288**

Caiet de sarcini **394, 409**
Cancelaria prefectului **266**
Cauze care înlătură caracterul contravenţional al faptei **662**
Cauze care înlătură răspunderea contravenţională **663**
Cazier administrativ **612**
Centralizarea administrativă **50**
Cerere de oferte **408**
Codul de conduită al funcţionarilor publici **640**
Colectivitate locală. Noţiune **148**
Colegiul prefectural **265**
Comisie paritară **603**
Comisii de disciplină **610**
Competenţa autorităţilor administraţiei publice **352**
Competenţă administrativă. Forme **25**
Competenţă materială **504, 506**
Competenţă teritorială **505**
Concedent **390**
Concesionar **391**
Concurs de soluţii **408**
Conflict de interese **154, 180, 262, 600**
Consilier judeţean. Suspendare de drept **226**
Consilier local
- conflict de interese **154**
- drepturi **170**
- incompatibilităţi **155**
- încetarea de drept a mandatului înainte de expirarea duratei normale **167**
- obligaţii **171**
- protecţie legală **172**
- răspundere **173**
- suspendarea de drept a mandatului **166**
Consiliul General al Municipiului Bucureşti **207, 208**
Consiliul judeţean
- acte **232**
- aparatul de specialitate **227**
- atribuţii **229-231**
- compunere **217, 218**
- constituire **220**
- dizolvare de drept **224**
- dizolvare prin referendum **225**
- durata mandatului **222**
- funcţionare **223**
- preşedintele consiliului **236-238**
- răspundere **241**
- servicii publice de interes judeţean **228**
- suspendarea de drept a consilierilor **226**
- validarea alegerii preşedintelui **219**
- validarea mandatelor consilierilor **221**
Consiliul local
- acte **169**
- atribuţii **168**
- comisii de specialitate **159**
- componenţă **153**
- conflict de interese **154**
- constituire **156**
- dizolvare **165**
- drepturile consilierilor **170**
- funcţionare **161**

- incompatibilităţi **155**
- încetarea de drept a mandatului de consilier înainte de expirarea duratei normale **167**
- obligaţiile consilierilor **171**
- protecţia consilierilor **172**
- răspunderea consilierilor **173**
- suspendarea de drept a mandatului de consilier **166**
- şedinţe **161-164**
- validarea consilierilor **157**

Consiliul Naţional de Soluţionare a Contestaţiilor **418**
Consiliul Naţional pentru Dezvoltare Regională **321**
Contenciosul administrativ
- acte exceptate **495-502**
- acţiunea în regres **523**
- cale de atac **517, 518**
- calitate procesuală activă **470**
- competenţă **503-506**
- condiţii privind admisibilitatea acţiunii directe **469**
- definiţie **452-455**
- excepţia de nelegalitate **524-526**
- executarea hotărârii **519**
- forme **456**
- instanţa de executare **522**
- introducerea în cauză a funcţionarului **513**
- judecata **514**
- procedura în faţa instanţei **507-518**
- procedura prealabilă **492 şi urm.**
- reglementare **459-468**
- soluţii **515**
- suspendarea executării actului administrativ **511, 512**
- termene **494**

Contestaţii privind achiziţiile publice, concesiunile de lucrări publice şi concesiunile de servicii **417-423**
Contract de achiziţii publice
- atribuire **408, 412**
- definiţie **405**
- forme **406**
- părţi **407**
- reguli de publicitate **411**

Contract de concesiune de servicii **413-416**
Contract de concesiune
- anularea atribuirii **398**
- controlul şi soluţionarea litigiilor **403**
- conţinut **399**
- definiţie **389**
- durată **392**
- efecte **400**
- încetare **401**
- încheiere **397**

Contract administrativ
- atacare în contencios administrativ **483**
- elemente specifice **387**
- noţiune **2, 325**

Contractul de concesiune de bunuri proprietate publică **388 şi urm.**
Contractul de concesiune de lucrări publice **413-416**
Contravenţii
- aplicarea sancţiunilor **667 şi urm.**
- cauze care înlătură caracterul contravenţional al faptei **662**
- cauze care înlătură răspunderea contravenţională **663**
- căi de atac **672**
- definiţie **648**
- executarea sancţiunilor **673-676**
- procedură **665, 666**
- proces-verbal de contravenţie **666**
- reglementare **647**
- sancţiuni **652-659**
- subiecte **649-651**

Controlul administrativ. Noţiune **56, 425**
Controlul administrativ extern **427 şi urm.**
Controlul administrativ intern **426**
Controlul de legalitate **271**
Control ierarhic **51, 428**
Controlul specializat **430 şi urm.**
Cooperare transfrontalieră **148, 316**
Corpul de rezervă al funcţionarilor publici **635**
Curtea de Conturi
- competenţă **441**
- natură juridică **439**
- organizare şi funcţionare **440**
- reglementare **434-437**

Cvorum. Noţiune **357**

Deconcentrare administrativă **53, 149**
Decrete prezidenţiale **70**

Delegare **618**
Delegare de atribuţii **352**
Delegare de semnătură **352**
Delegare legislativă **26, 94**
Delegat sătesc. Noţiune **164**
Demisie **631**
Demiterea Preşedintelui României **72**
Deontologia funcţionarilor publici **578**
Descentralizare administrativă **55, 147**
Destituirea din funcţia publică **630**
Detaşare **619**
Dialog competitiv **408**
Documentaţia de atribuire **409**
Domeniul privat
- definiţie **281, 283**
- reglementare **278**
Domeniul public
- bunuri de interes local **293**
- clasificare **294**
- compunere **286**
- constituire. Procedee de drept public **295 şi urm.**
- darea în administrare a bunurilor **289**
- darea în folosinţă gratuită a bunurilor **291**
- definiţie **281, 284**
- dobândirea dreptului de proprietate publică **218**
- expropriere pentru cauză de utilitate publică **295-303**
- închirierea bunurilor **290**
- rechiziţii **304-313**
- regimul juridic special de drept public **288**
- reglementare **276, 277**
Drept subiectiv. Noţiune **473-476**
Drept vătămat. Noţiune **476**
Dreptul administrativ al Uniunii Europene. Trăsături **33**
Dreptul administrativ. Definiţie **20**
Dreptul la asociere sindicală **563**
Dreptul la concedii **569**
Dreptul la grevă **564**
Dreptul la opinie **561**
Dreptul la pensie **572**
Dreptul la salariu **565**
Dreptul minorităţilor de a folosi limba maternă **199**

Eliberarea din funcţia publică **629**
Evidenţa funcţiilor publice **556**
Excepţia de nelegalitate **524-526**
Excepţii de la principiul revocabilităţii actelor administrative **374**
Exproprierea pentru cauză de utilitate publică **295-303**

Fapte materiale juridice **2, 37, 327**
Fondul pentru dezvoltare regională **322**
Funcţia publică
- caractere **529**
- clasificare **542-545**
- evidenţă **556**
- noţiune **528, 536**
- plan de ocupare **555**
Funcţiile statului **1**
Funcţionar public
- acorduri colective **602**
- categorii **546, 547**
- comisii paritare **603**
- conflict de interese **600**
- dosar profesional **557**
- drepturi **559-575**
- evaluarea performanţelor profesionale **598**
- incompatibilităţi **601**
- încetarea raporturilor de serviciu **627-632**
- îndatoriri **576-587**
- modificarea raporturilor de serviciu **617-622**
- noţiune **530, 537**
- numirea în funcţia publică **594**
- perfecţionare **588, 589**
- perioada de stagiu **593**
- promovarea în funcţia publică **597**
- răspundere **604-616**
- recrutare **590**
- redistribuire **634**
- reglementare **532, 533**
- sistemul de promovare rapidă **599**
- statut **534**
- suspendarea raporturilor de serviciu **623-626**
- trăsături **531**
Funcţionari publici de conducere **546**
Funcţionari publici de execuţie **546**
Fundaţii **19**

Garda Financiară
- atribuţii **445**
- drepturile şi obligaţiile personalului **446**
- organizare **444**
- răspunderea personalului **447**
Garda Naţională de Mediu
- atribuţii **451**
- organizare şi funcţionare **448-450**
Guvernul
- acte **92-95**
- aparat de lucru **83**
- atribuţii **87-91**
- componenţă **78**
- constituire **76**
- funcţii **77**
- incompatibilităţi **80**
- încetarea funcţiei de membru **81**
- încetarea mandatului **86**
- învestire **76**
- organizare şi funcţionare **82**
- raporturi cu Parlamentul **96-100**
- răspundere **101-104**
- rol **77**
- şedinţe **85**

Hotărâre de Guvern. Noţiune **93**

Inexistenţa actelor administrative. Noţiune **365**
Informaţie cu privire la datele personale **331**
Informaţii de interes public **331**
Iniţiativa cetăţenească **243**
Instituţia prefectului. Noţiune şi reglementare **257, 264**
Instituţii publice
- capacitate de folosinţă specializată **18**
- noţiune **16, 17**
Instituţii şi servicii publice de interes local **197 şi urm.**
Interes legitim. Noţiune **473-476**
Interes public/general. Noţiune **2**
Interpelare. Noţiune **97**
Izvoarele dreptului administrativ **22-23**

Înaltă trădare **73**
Înalţi funcţionari publici **546, 548-552**

Liberul acces la informaţiile de interes public **330 şi urm.**
Licitaţie deschisă **408**
Licitaţie restrânsă **408**
Licitaţie. Procedură **395**
Lucrare publică de interes local **248 şi urm.**

Majoritate absolută. Noţiune **357**
Majoritate calificată. Noţiune **357**
Majoritate simplă. Noţiune **357**
Membru al Guvernului
- condiţii **79**
- incompatibilităţi **80**
- încetarea funcţiei **81**
Ministerele
- actele miniştrilor **123-128**
- atribuţii ale miniştrilor **121, 122**
- clasificare **111, 112**
- înfiinţare **108**
- organe de specialitate din subordine **131-134**
- organizare şi funcţionare **113-120**
- răspunderea miniştrilor **129**
- servicii publice deconcentrate **130**
Ministerul Public. Calitate procesuală activă **472**
Moţiune de cenzură **100, 103**
Moţiune simplă **98**
Municipiul Bucureşti. Administraţia publică **206 şi urm.**
Mutarea funcţionarului public în cadrul unui alt compartiment **621**

Negociere **408**
Negociere directă. Procedură **395**
Nesoluţionarea în termen legal a unei cereri **484**
Norme de drept administrativ. Clasificare **21**
Nulitatea actelor administrative individuale. Noţiune **365**

Obligaţia de dezinteresare a funcţionarilor publici **584**
Obligaţia de discreţie profesională a funcţionarilor publici **583**
Obligaţia de rezervă a funcţionarilor publici **580**
Obligaţie de transparenţă. Noţiune **337**

Oficiile prefecturale **267**
Operator economic. Noţiune **407**
Operaţiuni materiale tehnice **2, 328**
Ordonanţă a Guvernului. Noţiune **94**
Organizarea administrativ-teritorială a statului **138**

Perioada de stagiu **593**
Petiţie. Noţiune **30**
Plângerea contravenţională **672**
Planul de ocupare a funcţiilor publice **555**
Politică de dezvoltare regională. Noţiune **316**
Prefectul
- acte **272**
- atribuţii **269-271**
- cancelaria prefectului **266**
- colaboratori **263**
- colegiul prefectural **265**
- conflict de interese **262**
- controlul de legalitate **271**
- desemnare **254**
- drepturi şi îndatoriri **268**
- incompatibilităţi **261**
- oficiile prefecturale **267**
- răspundere **275**
- relaţia cu serviciile publice deconcentrate **255**
- tutela administrativă **271**

Prestarea unei activităţi în folosul comunităţii **658, 660**
Preşedintele consiliului judeţean
- acte **238**
- atribuţii **237**
- răspundere **241**

Preşedintele României
- acte **70**
- atribuţii în raport cu Parlamentul **61-64**
- atribuţii ca şef al executivului **65-67**
- atribuţii în domeniul politicii externe **68**
- funcţii **59**
- răspundere juridică **73**
- răspundere politică **72**

Primarul
- acte **195**
- alegere **174**
- aparatul de specialitate **179, 198**
- atribuţii **186-193**
- cabinetul primarului **194**
- conflict de interese **130**
- durata mandatului **177**
- incompatibilităţi **181**
- încetarea de drept a mandatului **182**
- încetarea mandatului ca urmare a referendumului local **183**
- răspundere **196**
- statut **178**
- suspendarea de drept **184**
- vacanţa funcţiei **185**
- validare **176**

Primul-ministru **82**
Principiile administraţiei publice locale
- principiul autonomiei locale **148**
- principiul consultării cetăţenilor **152**
- principiul deconcentrării administrative **149**
- principiul descentralizării **147**
- principiul eligibilităţii autorităţilor administraţiei publice locale **150**
- principiul legalităţii **151**

Principiul autonomiei locale **148**
Principiul consultării cetăţenilor **152**
Principiul deconcentrării administrative **149**
Principiul descentralizării **147**
Principiul eligibilităţii autorităţilor administraţiei publice locale **150**
Principiul juridicităţii **151**
Principiul legalităţii **24, 151**
Principiul revocabilităţii actelor administrative. Excepţii **374**
Procedura aprobării tacite. Noţiune **358**
Procedura prealabilă **492 şi urm.**
Promovarea temporară a funcţionarilor publici **622**
Punerea sub acuzare a Preşedintelui României **73**
Putere discreţionară **24**
Putere publică. Noţiune **2**

Raport juridic administrativ
- conţinut **43**
- noţiune **34, 38**
- obiect **44**
- subiecte **42**

Răspundere administrativă patrimonială
- condiţii **688-692**
- forme **686**

Răspundere civilă **615**

Răspundere contravenţională **614, 645 şi urm.**
Răspundere disciplinară **605-613**
Răspundere penală **616**
Răspunderea funcţionarilor publici **604-616**
Rechiziţia **304-313**
Recurs graţios **51**
Recurs ierarhic **51, 428**
Referendum naţional/local **72**
Refuzul nejustificat de a soluţiona o cerere **485**
Regii autonome
- conducere **14**
- de interes local **13**
- de interes naţional **12**
- natură juridică **15**
- sediul materiei **11**
Registru de interese. Noţiune **154**
Regiuni de dezvoltare **314 şi urm.**
Remaniere guvernamentală **81**
Reorganizarea autorităţii sau instituţiei publice **633**
Responsabilitatea ministerială **101 şi urm.**
Revocarea actelor administrative **369 şi urm., 375**

Sancţiuni contravenţionale **652-659**
Secretariatul General al Guvernului **83**
Secretarul unităţii administrativ-teritoriale **210 şi urm.**
Servicii publice comunitare **10**
Servicii publice deconcentrate **130**
Servicii publice
- clasificare **9**
- de interes judeţean **228**
- noţiune şi caractere **5, 6**
- principii de bază **7**
Siguranţa naţională **502**
Sistem de achiziţie dinamic **408**
Sistemul electronic de achiziţii publice **408**
Stabiliment public **15, 17**
Stare de asediu **501**
Stare de război **501**
Stare de urgenţă **501**
Statutul funcţionarilor publici **534**
Structuri naţionale pentru dezvoltare regională **321**
Structuri teritoriale pentru dezvoltarea regională **320**
Studiu de oportunitate **394**
Subconcesionare **393**
Subprefectul **259, 261-263, 268, 275**
Suspendarea actelor administrative **376**
Suspendarea din funcţie a Preşedintelui României **72, 73**
Suspendarea executării actului administrativ **511, 512**

Ştiinţa administraţiei **46 şi urm.**

Termen rezonabil în materie civilă **303**
Transfer **620**
Transparenţa decizională în administraţia publică **336**
Tutela administrativă **56, 57, 271, 429**

Utilitate publică. Înţeles **299**

Viceprimarul **175, 180, 181, 196**

BCU IAŞI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

PRINT multicolor
Str. Bucium nr. 34 Iaşi
tel.: 0232/211225
fax: 0232/211252
office@printmulticolor.ro
www.printmulticolor.ro
SERVICII TIPOGRAFICE COMPLETE

B.C.U. „M. EMINESCU" IAŞI

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

2009/667
69

Lucrarea de față este **rezultatul unei activități intense de cercetare** în domeniul dreptului administrativ, domeniu în care s-au produs frecvente modificări legislative în ultimii ani, cea ce impunea actualizarea sau chiar regândirea unora dintre problemele specifice acestei ramuri de drept.

Cu un conținut științific riguros și concis, bazat pe o bibliografie română și străină foarte bogată, **autoarea abordează întreaga problematică a dreptului administrativ**, analiza instituțiilor fiind făcută atât teoretic, dar mai ales practic, pe baza jurisprudenței Curții Constituționale și a Înaltei Curți de Casație și Justiție, Secția de contencios administrativ și fiscal.

Cartea se adresează nu numai studenților de la facultățile de drept, ci și cercetătorilor, specialiștilor, practicienilor și **tuturor celor interesați de unul dintre cele mai dinamice domenii ale dreptului public**, și anume dreptul administrativ.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Preț: 69 lei

ISBN 978-606-522-140-6

9 786065 221406

reduceri de până la **30%**
pentru comenzi on line
www.hamangiu.ro